CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL N. FENNELLY

van 17 oktober 1995 *

1. Dit beroep krachtens artikel 169 van het Verdrag vloeit voort uit onrechtmatige visserij op ansjovis in 1991 en 1992 door in Frankrijk geregistreerde vissersvaartuigen en uit het verzuim van de Franse autoriteiten om tegen de verantwoordelijke personen vervolging in te stellen.

I — Het relevante gemeenschapsrecht

2. Verordening (EEG) nr. 170/83 van de Raad van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden [1], bepaalt in artikel 1, dat het doel van de regeling gelegen is in:

„de bescherming van de visgronden, de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee en een duurzame en evenwichtige exploitatie daarvan onder verantwoorde economische en sociale omstandigheden".

De voor de verwezenlijking van dat doel noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen, die door de Raad op voorstel van de Commissie worden vastgesteld, kunnen niet enkel traditionele middelen omvatten, zoals seizoen- en zonebeperkingen, voorschriften inzake vistuig en minimummaten, maar ook de vaststelling van totaal toegelaten vangsten (hierna: „TAC's") voor bestanden of groepen bestanden waarvoor een beperking van de vangsten noodzakelijk blijkt.

3. Artikel 3, eerste alinea, van verordening nr. 170/83 bepaalt:

„Wanneer het noodzakelijk blijkt de vangsten van een soort of aanverwante soorten te beperken, wordt elk jaar overgegaan tot de vaststelling van het totale quotum dat per bestand of groep bestanden mag worden gevangen, het gedeelte daarvan dat voor de Gemeenschap beschikbaar is alsmede in voorkomend geval het totaal van de vangsten die aan derde landen zijn toegekend en de bijzondere voorwaarden die daarbij in acht moeten worden genomen."

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — PB 1983, L 24, blz. 1.

Artikel 4, lid 1, luidt:

„Het in artikel 3 bedoelde gedeelte dat voor de Gemeenschap beschikbaar is wordt zo onder de Lid-Staten verdeeld dat elke Lid-Staat een relatieve stabiliteit wordt gewaarborgd in de visserijactiviteiten met betrekking tot elk van de betrokken bestanden."

4. Op basis van verordening nr. 170/83 stelde de Raad de verordeningen (EEG) nr. 3926/90 van 20 december 1990 [2] en (EEG) nr. 3882/91 van 18 december 1991 [3] vast, inzake de vaststelling van de voor 1991 en 1992 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden, alsmede bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften. Deze verordeningen bepalen in artikel 3 en in de bijlage de quota voor de Franse Republiek voor het ansjovisbestand in ICES-zone VIII (hierna: „zone"). [4] Deze quota bedroegen zowel voor 1991 als voor 1992 3 000 ton. Voorts bevatte artikel 5 van beide verordeningen de volgende bepaling:

„1. Het is verboden vangsten uit bestanden waarvoor TAC's of quota zijn vastgesteld aan boord te houden of aan te voeren, behalve indien:

i) de vangsten zijn gedaan met vaartuigen van een Lid-Staat die een quotum heeft en dat quotum niet is opgebruikt (...)"

5. De uitvoering van de TAC-regeling wordt voorts geregeld bij verordening (EEG) nr. 2241/87 van de Raad van 23 juli 1987 [5] van de Raad houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten. [6] Artikel 1 ervan luidt als volgt:

„1. Ten einde te waarborgen dat alle geldende regelingen met betrekking tot de instandhoudings- en controlemaatregelen worden nageleefd, draagt iedere Lid-Staat op zijn grondgebied en in de onder zijn soevereiniteit of jurisdictie vallende maritieme

2 — PB 1990, L 378, blz. 1.

3 — PB 1991, L 367, blz. 1.

4 — Deze zone omvat voornamelijk de wateren van de Golf van Biskaje.

5 — PB 1987, L 207, blz. 1.

6 — Verordening nr. 2241/87 is later gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3483/88 van de Raad van 7 november 1988 (PB 1988, L 306, blz. 2) en thans vervangen door verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad van 12 oktober 1993 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB 1993, L 261, blz. 1).

wateren zorg voor controle op de uitoefening van de visserij en bijkomende activiteiten. Hij inspecteert de vissersvaartuigen en alle activiteiten ten aanzien waarvan inspectie de mogelijkheid biedt de naleving van deze verordening te verifiëren, met name de aanvoer, de verkoop en de opslag van vis, alsmede de registratie van de aanvoer en de verkoop.

2. Wanneer de bevoegde autoriteiten van een Lid-Staat bij een krachtens lid 1 uitgevoerde controle of inspectie constateren dat de geldende regelingen met betrekking tot de instandhoudings- en controlemaatregelen niet zijn nageleefd, worden tegen de kapitein van het betrokken vaartuig of tegen elke andere verantwoordelijke persoon strafrechtelijke of administratieve stappen ondernomen.

(...)"

6. Overeenkomstig artikel 11, lid 1, van verordening nr. 2241/87 worden vangsten door vaartuigen die de vlag van een Lid-Staat voeren of die in een Lid-Staat zijn geregistreerd, op het betrokken quotum in mindering gebracht. Daartoe moet elke Lid-Staat ingevolge artikel 9, leden 1 en 2, vóór de 15e van elke maand de aanvoer van alle vangsten door zijn vaartuigen registreren en de Commissie mededeling doen van de in de voorgaande maand in zijn havens aangevoerde hoeveelheden vis waarvoor TAC's of quota gelden.

7. Volgens artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87

„*stelt* iedere Lid-Staat de datum *vast* waarop, ten gevolge van de vangsten uit een aan quota onderworpen bestand of groep bestanden, verricht door vissersvaartuigen die de vlag van die Lid-Staat voeren of daar zijn geregistreerd, het voor deze Lid-Staat met betrekking tot *dat bestand of die groep bestanden geldende quotum wordt geacht volledig te zijn gebruikt.* Hij vaardigt met ingang van die datum een voorlopig verbod uit op het vangen van vis uit dat bestand of die groep bestanden door de bedoelde vaartuigen, alsmede op het aan boord houden, overladen en lossen voor zover de vangsten na die datum zijn gedaan en *stelt* een datum *vast* tot welke het overladen en het lossen of de laatste kennisgevingen over de vangsten zijn toegestaan. Deze maatregel wordt *onverwijld* medegedeeld aan de Commissie, die de overige Lid-Staten hiervan in kennis stelt" (cursivering van mij).

Wanneer haar een voorlopig verbod is meegedeeld, stelt de Commissie overeenkomstig artikel 11, lid 3, op de grondslag van de beschikbare gegevens de datum vast waarop het quotum van de betrokken Lid-Staat wordt geacht te zijn opgebruikt, en brengt zij die Lid-Staat hiervan op de hoogte. De Commissie kan een dergelijke datum ook op eigen initiatief vaststellen. Volgens artikel 11,

lid 3, houdt de vaststelling van deze datum in, dat

„vissersvaartuigen die de vlag van een Lid-Staat voeren of daar zijn geregistreerd, het vissen op een bestand of groep bestanden waarvoor vangstquota gelden, stopzetten op de datum waarop het aan die Lid-Staat toegewezen quotum voor de soort van het betrokken bestand of groep bestanden wordt geacht volledig te zijn gebruikt; deze vaartuigen zetten het aan boord houden, overladen, lossen of doen lossen van dergelijke vangsten stop voor zover deze na die datum zijn gedaan".

8. Volgens artikel 11 ter van de gewijzigde verordening nr. 2241/87 [7] kan een Lid-Staat, wanneer hij vaststelt dat zijn vaartuigen de instandhoudings- of controlemaatregelen niet in acht neemt, ten aanzien van dat vaartuig bijkomende controlemaatregelen vaststellen. Deze kunnen inhouden dat het vaartuig wordt geïnspecteerd en de betrokken vangsten slechts mogen worden overgeladen „als het vaartuig een door de Lid-Staat van registratie gecertificeerd document aan boord heeft waarin wordt verklaard dat die Lid-Staat het vaartuig in de afgelopen twee maanden heeft geïnspecteerd".

7 — Artikel 11 ter is ingevoegd bij artikel 1, lid 2, van verordening nr. 3483/88 (reeds aangehaald).

II — De feiten en procesverloop

A — *De feiten*

i) 1991

9. Hoewel het betrokken Franse quotum 3 000 ton bedroeg, beliepen blijkens de — door Frankrijk niet bestreden — gegevens van de Commissie de ansjovisvangsten door Franse vaartuigen in de zone in de periode 1 januari 1991-28 februari 1991 3 397,2 ton. [8] Desondanks ondernam Frankrijk geen stappen om die visserij te verbieden. Toen de Commissie dit als gevolg van de door de Franse autoriteiten te laat verstrekte informatie bemerkte, zag zij zich gedwongen op eigen initiatief op te treden. Zij stelde verordening (EEG) nr. 1326/91 van 21 mei 1991 vast, betreffende het beëindigen van de visserij op ansjovis door vissersvaartuigen die de vlag voeren van Frankrijk [9], die op 24 mei 1991 in werking trad. Artikel 1 verbood de visserij, het overladen of lossen van ansjovis die in de zone is gevangen „door vaartuigen die de vlag voeren van Frankrijk of die in Frankrijk zijn geregistreerd".

8 — De Commissie haalt dit cijfer uit de jaarstaat die zij opmaakt aan de hand van de maandelijkse aanvoergegevens van de Franse autoriteiten (die haar voor het eerst werden overgelegd op 5 mei 1991).

9 — PB 1991, L 127, blz. 11.

10. Volgens door de Franse autoriteiten aan de Commissie verstrekte gegevens, hadden Franse vaartuigen eind mei 1991 reeds 6 020,6 ton ansjovis in Frankrijk gelost. Dit is meer dan het dubbele van het betrokken quotum. Desalniettemin en ondanks het verbod van verordening nr. 1326/91 werden de vangsten voortgezet, zij het in lager tempo, zodat aan het einde van het jaar de totale vangst 6 402 ton bedroeg.

ii) 1992

11. Een vergelijkbare, ja zelfs ernstiger overschrijding van het Franse quotum deed zich in de zone voor in 1992. Hoewel het quotum eind februari overschreden was (er was 3 430,4 ton gelost) en de Commissie hun op 17 maart 1992 om inlichtingen had gevraagd, lieten de Franse autoriteiten op 2 april 1992 laconiek weten, dat de ansjovisvangst door Franse vaartuigen in de zone in de periode 1 januari 1992-29 maart 1992 3 473 ton had bedragen. Wederom deden zij niets om de datum van de waarschijnlijke uitputting van het quotum vast te stellen of de visserij dienovereenkomstig voorlopig te verbieden. De Commissie zag zich opnieuw verplicht een visverbod uit te vaardigen. Zij stelde verordening (EEG) nr. 942/92 van 13 april 1992 vast, betreffende het beëindigen van de visserij op ansjovis door vissersvaartuigen die de vlag voeren van Frankrijk [10], die op 16 april 1992 in werking trad. Desondanks werd met de visserij doorgegaan, zodat eind juli 5 390 ton ansjovis was gelost. [11]

12. Vervolgens wist Frankrijk (op 3 juli 1992) van Spanje de overdracht te verkrijgen van 6 000 ton van het Spaanse ansjovisquotum voor de zone, zodat zijn oorspronkelijk quotum tot 9 000 ton werd verhoogd en de Commissie haar eerdere verbod met ingang van 5 augustus 1992 kon intrekken. [12] Na deze formele wettige „heropening" van de visserij beliepen de vangsten eind september 8 995,4 ton. Ook nu weer lieten de Franse autoriteiten na, een voorlopig vangstverbod in te stellen. De ansjovisvangsten werden onverminderd voortgezet en beliepen eind november in totaal 12 781 ton en tegen het einde van het jaar 14 013 ton.

10 — PB 1992, L 101, blz. 42.

11 — Het cijfer 5 390 ton is afgeleid uit de aan de Commissie overgelegde maandstaten. Blijkens de definitieve gegevens van de Commissie was eind juli in werkelijkheid 5 559,4 ton gelost.

12 — Zie verordening (EEG) nr. 2265/92 van de Commissie van 31 juli 1992 tot intrekking van verordening (EEG) nr. 942/92 betreffende het beëindigen van de visserij op ansjovis door vissersvaartuigen die de vlag voeren van Frankrijk (PB 1992, L 220, blz. 5). In werkelijkheid werd de visserij, hoewel verboden, natuurlijk nooit stopgezet.

B — *Het procesverloop*

13. De Commissie opende de administratieve fase van de inbreukprocedure volgens artikel 169 van het Verdrag met een aanmaningsbrief van 6 juni 1993 aan de Franse regering. Zij stelde dat de Franse Republiek, door geen maatregelen te nemen om in 1991 en 1992 de inachtneming van de ansjovisquota in de zone te verzekeren, de krachtens de toepasselijke verordeningen op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen.

14. In haar antwoord van 22 juli 1993 erkende de Franse regering, geen onverwijlde nationale maatregelen ter beëindiging van de betrokken visserij te hebben genomen, ofschoon het quotum nagenoeg was opgebruikt. Zij beperkte zich tot twee opmerkingen. In de eerste plaats verwees zij naar het feit dat zij in 1992 — met succes bekroonde — besprekingen met Spanje had gevoerd over de overdracht van een quotum waarmee het totale Franse quotum op een niveau zou komen dat, gelet op de overschrijding in 1991, de te verwachten overschrijding van het oorspronkelijke quotum kon dekken. In de tweede plaats stelde zij de vraag aan de orde, of het quotastelsel voor ansjovis wel een doeltreffende beschermingsmaatregel was. Haars inziens ware het beter, voor bepaalde zones en voor bepaalde perioden een vangstverbod in te stellen.

15. Omdat zij dit antwoord beschouwde als een erkenning van aansprakelijkheid voor de in de aanmaningsbrief gestelde nietnakoming, zond de Commissie Frankrijk op 2 mei 1994 een met redenen omkleed advies, waarop zij echter geen antwoord ontving. Het onderhavige beroep is bij het Hof ingeschreven op 28 februari 1995 en de conclusies ervan komen overeen met die van het met redenen omkleed advies.

16. De Commissie verzoekt het Hof vast te stellen, dat de Franse Republiek,

— door de vangsten door haar vissersvaartuigen op het ansjovisbestand in de ICES-zone VIII niet voorlopig te verbieden teneinde de inachtneming te verzekeren van de haar in 1991 en 1992 toegewezen vangstquota, en

— door de personen die verantwoordelijk waren voor het feit dat de visserij op het bestand en de daarmee verband houdende activiteiten na het door de Commissie in 1991 en 1992 uitgevaardigde vangstverbod zijn voortgezet, niet te vervolgen,

de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 11, lid 2, en 1 van verordening nr. 2241/87, junctis artikel 3 en de bijlagen bij de verordeningen nrs. 3926/90 en 3882/91, een en ander met verwijzing van de Franse Republiek in de kosten.

17. De Franse Republiek diende een verweerschrift in, gedateerd 28 april 1995. Gelet op de aard van het verweer, achtte de Commissie een repliek niet noodzakelijk. Overeenkomstig artikel 44 bis van het Reglement voor de procesvoering heeft het Hof besloten, van de mondelinge behandeling af te zien.

III — Opmerkingen van de partijen

A — *De Commissie*

i) Het verzuim een voorlopig vangstverbod uit te vaardigen

18. De Commissie stelt dat de Lid-Staten ingevolge artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87 de overschrijding van hun quota moeten voorkomen door reeds vóór de uitputting ervan de nodige voorlopige verbodsmaatregelen te treffen om te verzekeren dat het quotum niet wordt overschreden. De verwijzing naar de datum waarop het quotum *„geacht wordt volledig te zijn gebruikt"* (cursivering van de Commissie), laat duidelijk zien, dat preventief optreden vereist is wanneer het quotum opgebruikt dreigt te raken. Deze verplichting moet strikt worden uitgelegd, aangezien elke andere uitlegging de verwezenlijking van de doelstellingen van de wetgever — het behoud van de visbestanden — in gevaar zou brengen. Bijgevolg kan het niet verenigbaar met deze verplichting van de Lid-Staten worden geacht, om met de vaststelling van de maatregelen te wachten tot de quota zijn opgebruikt. De Commissie beklemtoont, dat deze uitlegging volledig in de lijn ligt van de rechtspraak van het Hof op dit gebied, zoals de arresten van 20 maart 1990, Commissie/Frankrijk [13], en 8 juni 1993, Commissie/Nederland. [14]

19. In 1991 had de Franse Republiek volgens de Commissie de betrokken visserij uiterlijk in februari voorlopig moeten verbieden. Omdat de Franse autoriteiten daartoe geen stappen hadden ondernomen, was de Commissie gedwongen geweest zelf maatregelen te treffen. Zij stelt dan ook dat de overschrijding van het ansjovisquotum door Franse vaartuigen in 1991 rechtstreeks te wijten is aan het verzuim van de Franse Republiek passende voorlopige maatregelen te nemen.

13 — Zaak C-62/89, Jurispr. 1990, blz. I-925.
14 — Zaak C-52/91, Jurispr. 1993, blz. I-3069.

20. Ook in 1992 had de Franse Republiek volgens de Commissie vóór eind februari voorlopige maatregelen moeten nemen om overschrijding van zijn oorspronkelijk quotum te voorkomen. Evenzo had Frankrijk later in het jaar moeten optreden, toen duidelijk werd dat het verhoogde quotum zou worden overschreden. Volgens de Commissie vormt de mogelijkheid van quotaoverdracht door een andere Lid-Staat geen rechtvaardiging voor het verzuim van de fundamentele verplichting het oorspronkelijke quotum in acht te nemen.

ii) Het verzuim tegen de wettige visserij op te treden

21. De Commissie stelt, dat ingevolge de artikelen 1 en 11, lid 3, van verordening nr. 2241/87 en artikel 5 van de verordeningen nrs. 3926/90 en 3882/91 Frankrijk strafrechtelijke of administratieve stappen had moeten nemen tegen de personen die verantwoordelijk waren voor de overtreding van het visserijverbod. Het feit dat geen vervolging werd ingesteld, kon bij degenen die de vangsten voortzetten, de verkeerde indruk of overtuiging wekken, dat de verplichting de vangsten stop te zetten zodra het quotum is opgebruikt, niet voor hen gold. Verder herinnert de Commissie aan de rechtspraak van het Hof, dat wanneer een Lid-Staat geen maatregelen neemt tegen de overtreders hoewel de overtredingen door de nationale autoriteiten konden worden vastgesteld, hij de in artikel 1 van de controleverordening voorgeschreven verplichting tot vervolging niet nakomt. [15]

B — *Frankrijk*

22. De Franse Republiek bestrijdt in haar verweerschrift noch de conclusies van de Commissie noch de rechtsgronden waarop die zijn gebaseerd. Zij beperkt zich tot twee opmerkingen.

23. Om te beginnen erkent zij, dat de visserij in 1991 later werd gesloten dan vereist, maar zij schrijft dit toe aan gebreken van de statistische methoden, waardoor de Franse autoriteiten tot begin mei geen weet hadden gehad van de quotumoverschrijding. Toen zij dat eenmaal wel hadden, hadden zij de diverse maritieme autoriteiten en het Comité central des pêches maritimes op 22 mei 1991 per telex in kennis gesteld van het voornemen van de Commissie de ansjovisvangst te verbieden, met het verzoek deze informatie te verspreiden. [16]

15 — De Commissie doelt op het arrest van 11 juni 1991 (zaak C-64/88, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1991, blz. I-2727, r. o. 24).

16 — In feite was verordening nr. 1326/91 reeds op 21 mei 1991 vastgesteld, doch overeenkomstig artikel 2 trad zij in werking op 24 mei 1991.

24. In verband met de tweede grief van de Commissie erkent de Franse regering, geen vervolging te hebben ingesteld tegen de personen die verantwoordelijk waren voor de onwettige vangsten, doch zij betoogt dat dat verband hield met de toenmalige moeilijke sociaal-economische situatie van de ansjovisvisserij. [17] Die omstandigheden (vrees voor ernstige sociale onrust, bezetting van openbare gebouwen en havenblokkades) hadden de Franse autoriteiten belet in te grijpen. Dit beleid, aldus de Franse regering, had het later gemakkelijker gemaakt het klimaat van wederzijds vertrouwen te herstellen en een dialoog met de ansjovisvissers te voeren over de noodzaak van een passend beheer van de visbestanden.

IV — Bespreking en conclusie

25. De Franse regering ontkent niet, dat zij heeft nagelaten te rechter tijd voorlopige maatregelen te treffen om de betrokken ansjovisvangsten in 1991 en 1992 te verbieden toen het quotum opgebruikt dreigde te raken. Artikel 11, lid 2, legt de Lid-Staten een duidelijke en ondubbelzinnige verplichting op. Deze verplichting komt overeen met die van artikel 10, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2057/82 van de Raad van 29 juni 1982 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de activiteiten van vissersvaartuigen uit de Lid-Staten [18], die het Hof reeds heeft uitgelegd in een eerdere niet-nakomingsprocedure die de Commissie tegen Frankrijk heeft ingesteld. [19] In die zaak overwoog het Hof, dat „de Lid-Staten tijdig alle maatregelen [moeten] nemen die nodig zijn om overschrijding van de betrokken quota te voorkomen, ten einde met het oog op de instandhouding van de visbestanden de inachtneming van de aan de Lid-Staten toegewezen quota te verzekeren". [20] Ingevolge deze verplichting was de betrokken Lid-Staat gehouden „dwingende maatregelen te nemen om, *nog voordat de quota waren uitgeput*, alle visserijactiviteiten voorlopig te verbieden". [21] De grondgedachte achter deze uitlegging komt duidelijk naar voren in de conclusie van advocaat-generaal Jacobs, die, na te hebben gewezen op de cruciale rol van het voorlopig verbod als waarborg voor de inachtneming van de quota, het volgende betoogde:

„Een uitlegging van artikel 10, lid 2, op grond waarvan het de Lid-Staten zou zijn toegestaan, pas maatregelen te nemen nadat het quotum is uitgeput, of maatregelen te nemen die niet verbindend zijn, zou op gespannen voet staan met het bindende karakter van de quota. Bovendien zou daardoor het aan de quoteringsregeling ten grondslag liggende doel worden ondermijnd, te weten de instandhouding van de schaarse visvoorraden." [22]

17 — De Franse regering beperkt dit verweer uitdrukkelijk tot het jaar 1992.

18 — PB 1982, L 220, blz. 1.

19 — Zaak C-62/89, aangehaald in voetnoot 13.

20 — Ibidem, r. o. 17.

21 — Ibidem, r. o. 18; cursivering van mij.

22 — Ibidem, punt 20 van de conclusie.

26. Wat 1991 betreft, schrijft de Franse regering haar verzuim om voorlopige maatregelen te nemen toe aan de gebreken van haar statistische methode. Een vergelijkbaar verweer — praktische moeilijkheden die zich bij de prognose van de datum van uitputting van het quotum voordoen — werd ook gevoerd in de hierboven aangehaalde zaak. Het Hof verwierp dat echter op grond dat volgens vaste rechtspraak „een Lid-Staat zich niet kan beroepen op praktische moeilijkheden om het niet nemen van passende controlemaatregelen te rechtvaardigen". [23]

27. Verder is tegen de betrokken overtreding onvoldoende opgetreden, zelfs niet toen de overschrijding van het quotum duidelijk was geworden. Het enige wat de Franse regering deed, was de maritieme autoriteiten middels een telexbericht te verzoeken, de maatregelen bekend te maken die de Commissie voornemens was te treffen omdat Frankrijk de naleving door zijn vissersvaartuigen van het toegewezen quotum niet verzekerde. Gezien het ondubbelzinnige karakter en het belang van de instandhoudingsverplichting die krachtens artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87 op de Lid-Staten rust, is een dergelijk optreden als volstrekt inadequaat te beschouwen.

28. In 1992 hebben de Franse autoriteiten zich in verband met de uitputting van het quotum blijkbaar laten leiden door het vooruitzicht op een quotumoverdracht door Spanje. Het Hof heeft reeds beslist, dat de Lid-Staten zich niet op grond van het enkele vooruitzicht op een uitwisseling van quota ontslagen kunnen achten van de krachtens de gemeenschappelijke visserijregeling op hen rustende verplichtingen:

„Dergelijke onderhandelingen, waarvan de uitkomst onzeker is, kunnen voortzetting van de visserij na uitputting van het quotum niet rechtvaardigen. Iedere vertraging bij de voorlopige sluiting van de visserij brengt immers het gevaar mee, dat het quotum nog meer wordt overschreden, wanneer het niet lukt om het quotum door ruiling te verhogen, of wanneer het verkregen quotum ontoereikend is om de verrichte vangsten te dekken. Dit betekent, dat met het oog op de verhoging van een quotum met een andere Lid-Staat gesloten overeenkomsten tot uitwisseling van quota, tot stand moeten worden gebracht vóór de uitputting van het oorspronkelijke quotum of ná uitvaardiging van het voorlopig vangstverbod." [24]

In het onderhavige geval was aan geen van deze voorwaarden voldaan. En ook na de quotumoverdracht deden de Franse autoriteiten niets om te beletten dat het verhoogde quotum door de Franse vissersvaartuigen overschreden werd.

23 — Ibidem, r. o. 23.

24 — Arrest zaak C-62/89, reeds aangehaald in voetnoot 13, r. o. 20.

29. Derhalve ben ik van mening, dat de grief van de Commissie betreffende het verzuim van de Franse Republiek om maatregelen te treffen teneinde de betrokken ansjovisvangsten voorlopig te verbieden en de naleving van de in 1991 en 1992 toegewezen quota te verzekeren, gegrond is.

30. Verder bezwaart de Commissie zich over het verzuim van de Franse autoriteiten strafrechtelijke of administratieve stappen te ondernemen tegen de personen die verantwoordelijk waren voor de voortzetting van bedoelde visserij en de daarmee verband houdende activiteiten, ondanks de uitputting van de in 1991 en 1992 aan Frankrijk toegewezen quota. Zij stelt terecht, dat dat verzuim een duidelijke overtreding vormt van artikel 1 junctis artikel 11, lid 3, van verordening nr. 2241/87 en artikel 5 van de verordeningen nrs. 3926/90 en 3882/91. De „daarmee verband houdende activiteiten" waarnaar de Commissie verwijst, zouden de activiteiten omvatten die subsidiair in artikel 11, lid 3, zijn vermeld. Mijns inziens betoogt de Commissie ook met recht, dat door het verzuim om dergelijke overtredingen doeltreffend te bestraffen, de quoteringsregeling wordt ondermijnd. Wat 1991 betreft, heeft Frankrijk geen enkele rechtvaardiging of verschoningsgrond voor zijn verzuim aangevoerd. Bijgevolg is de grief van de Commissie met betrekking tot het verzuim van de Franse autoriteiten om in dat jaar op te treden, duidelijk gegrond.

31. Wat 1992 betreft, rechtvaardigt de Franse regering haar verzuim het nodige te doen om aan haar gemeenschapsrechtelijke verplichtingen te voldoen, met de moeilijke sociaal-economische omstandigheden in de betrokken sector (zie de bij haar verweerschrift gevoegde kranteknipsels) en met het feit, dat sociale onrust en oproer te vrezen waren indien strafrechtelijk tegen de betrokken vissersvaartuigen was opgetreden. Een dergelijke opvatting van de handhaving van het gemeenschapsrecht door een Lid-Staat is mijns inziens onaanvaardbaar. Luidens artikel 189, tweede alinea, van het Verdrag hebben verordeningen een algemene strekking, zijn zij in al hun onderdelen verbindend en in elke Lid-Staat rechtstreeks toepasselijk. Artikel 5 van het Verdrag legt de Lid-Staten een strikte verplichting tot samenwerking op om alle maatregelen te nemen die geschikt zijn om de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag te verzekeren.

32. Dit betekent mijns inziens, dat wanneer de Lid-Staten specifiek met de handhaving van het gemeenschapsrecht zijn belast, zij hun gehele overheidsapparaat en zo nodig hun politiediensten dienen in te zetten om de nakoming van hun verplichtingen te verzekeren. Artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87 laat over deze verplichting geen twijfel bestaan, hoewel het de Lid-Staat de keuze laat tussen passende strafrechtelijke of administratieve stappen. De draagwijdte van deze verplichting kan enkel in heel bijzondere omstandigheden worden ingeperkt, wanneer een Lid-Staat wegens een bijzondere, met *overmacht* gelijk te stellen gebeurtenis zijn verplichtingen niet kan

nakomen. [25] Zelfs al had de Franse regering hetverweer gevoerd, dat het sociaal-economische klimaat een soort van „onoverkomelijke moeilijkheid" was die overmacht opleverde, dan nog zou ik, gelet op de omstandigheden van de zaak, ernstige twijfels hebben gehad, niet enkel over de bewijskracht van de geproduceerde kranteknipsels, maar, meer fundamenteel, over de vraag, of de betrokken sociaal-economische omstandigheden als zodanig een rechtvaardiging zouden kunnen zijn voor het verzuim van een Lid-Staat om op te treden tegen zijn onderdanen die in strijd met het gemeenschapsrecht handelen. [26] Hoe dan ook, een dergelijk verweer is hier niet gevoerd. Derhalve concludeer ik dat, gelet op de onweersproken niet-nakoming door de Franse Republiek in 1992 van de krachtens het gemeenschapsrecht op haar rustende verplichtingen, ook deze grief van de Commissie gegrond is.

Conclusie

33. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

1) te verklaren, dat

— door de visserij door haar vaartuigen op het ansjovisbestand in de ICES-zone VIII niet voorlopig te verbieden teneinde de inachtneming te verzekeren van de haar in 1991 en 1992 toegewezen quota,

— door de personen die verantwoordelijk waren voor het feit dat de visserij en de daarmee verband houdende activiteiten op het betrokken bestand na

25 — Zie onder meer het arrest van 11 juli 1985 (zaak 101/84, Commissie/Italië, Jurispr. 1985, blz. 2629): in verband met het verzuim van Italië om door het gemeenschapsrecht voorgeschreven statistische gegevens te registreren, erkende het Hof dat een bomaanslag op een rekencentrum een geval van overmacht kon vormen (althans voor een bepaalde, niet te lange periode).

26 — Arrest zaak 101/84, reeds aangehaald, r. o. 16.

het door de Commissie in die jaren uitgevaardigde vangstverbod zijn voortgezet, niet strafrechtelijk of administratief te vervolgen,

de Franse Republiek de verplichtingen die op haar rusten krachtens de artikelen 11 en 1 van verordening (EEG) nr. 2241/87 van de Raad van 23 juli 1987 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten, junctis artikel 3 en de bijlagen bij de verordeningen (EEG) nr. 3926/90 van de Raad van 20 december 1990 inzake de vaststelling van de voor 1991 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden, alsmede de bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften, en (EEG) nr. 3882/91 van de Raad van 18 december 1991 inzake de vaststelling van de voor 1992 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden, alsmede bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften, niet is nagekomen;

2) de Franse Republiek te verwijzen in de kosten van de procedure.