CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER

van 21 september 2000 [1]

I — Inleiding

1. De onderhavige niet-nakomingsprocedure betreft het gedrag van de Franse autoriteiten bij het beheer van de vangstquota voor de seizoenen 1988 en 1990. De Commissie kritiseert, dat de Franse autoriteiten de visserijactiviteiten na de uitputting van de quota niet tijdig en doeltreffend hebben verboden, zodat de vangstquota in die seizoenen zijn overschreden.

II — Rechtskader

2. Artikel 5, lid 2, van 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 [2], bepaalt:

„De lidstaten stellen, in overeenstemming met de geldende communautaire bepalingen, de voorschriften vast voor het gebruik van de hun toegewezen quota. [...]"

3. Die verplichting wordt in artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2241/87 van de Raad van 23 juli 1987 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten [3], nader gepreciseerd als volgt:

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

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 24, blz. 1.

3 — PB L 207, blz. 1.

2. Wanneer de bevoegde autoriteiten van een lidstaat 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.

3. [...]".

4. Artikel 11 van verordening nr. 2241/87 regelt het beheer van de vangstquota door de lidstaten:

„1. Alle vangsten door vaartuigen die de vlag van een lidstaat voeren of die in een lidstaat zijn geregistreerd, uit een bestand of groep bestanden waarvoor quota gelden, worden, ongeacht de plaats van aanlanding, in mindering gebracht op het betrokken quotum.

2. Iedere lidstaat stelt 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 lidstaat voeren of daar zijn geregistreerd, het voor deze lidstaat 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 voorzover 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 lidstaten hiervan in kennis stelt.

3. [...]"

III — De feiten, het procesverloop en de conclusies van partijen

A — *Het vangstseizoen 1988*

5. Bij brief van 1 augustus 1989 verzocht de Commissie de Franse regering, verschillende tekortkomingen in het beheer van de vangstquota in de loop van 1988 te rechtvaardigen. Het ging om:

— de overschrijding van de vangstquota voor zeventien visbestanden,

— het ontbreken van maandelijkse vangstmeldingen,

— het ontbreken van een voorlopig vangstverbod, toen de quota werden geacht te zijn opgebruikt, en

— het ontbreken van controle op de visvangst, wat deze bestanden in de laatste maanden van het jaar betrof.

6. In een nota van 23 oktober 1989 wezen de Franse autoriteiten op de moeilijkheden, die zij hadden ondervonden en op de moeite die zij tot dusver hadden gedaan, en kondigden zij maatregelen voor de toekomst aan.

7. Op 1 oktober 1990 leidde de Commissie bij een aanmaningsbrief een niet-nakomingsprocedure over de overschrijding van de vangstquota voor veertien visbestanden in. Zij stelde dat:

— de visvangst niet voorlopig werd verboden, toen de quota geacht werden te zijn uitgeput, en

— er geen controle op de visvangst was (artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83).

8. Bij brief van 27 november 1990 gaven de Franse autoriteiten de overbevissing als gevolg van de te late sluiting van de visserij toe en noemden zij als reden daarvoor tekortkomingen in hun statistisch controlesysteem. Sinds 1988 hadden zij alles in het werk gesteld om die tekortkomingen te verhelpen. De Franse autoriteiten betwistten evenwel, dat zij de visserij onvoldoende zouden hebben gecontroleerd. De Commissie had alleen wegens de te late sluiting van de visserij aangenomen dat de controle tekortschoot. Volgens de rechtspraak [4] kan zij een niet-nakomingsprocedure evenwel niet baseren op een vermoeden.

9. Op 29 september 1992 zond de Commissie de Franse regering een met redenen omkleed advies in de zin van artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG), waarin zij de twee grieven handhaafde en de Franse autoriteiten een antwoordtermijn van twee maanden gaf.

10. Bij antwoord van 3 december 1992 wezen de Franse autoriteiten erop dat hun

4 — In het antwoord op het met redenen omkleed advies verwijzen de Franse autoriteiten naar de arresten van 5 oktober 1989, Commissie/Nederland (290/87, Jurispr. blz. 3083, punt 17); 20 maart 1990, Commissie/Frankrijk (C-62/89, Jurispr. blz. I-925, punt 37), en 31 januari 1991, Commissie/Frankrijk (C-244/89, Jurispr. blz. I-163, punt 35).

maatregelen in elk geval in 1991 en sindsdien voldeden aan de vereisten van het gemeenschapsrecht, hetgeen ook de Commissie erkende. Aangaande de schending van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 waren zij voorts van mening dat de Commissie geen schending van deze regel had bewezen en dat artikel 11 van verordening nr. 2241/87 [5] volgens de rechtspraak in dit opzicht een lex specialis is.

B — *Het vangstseizoen 1990*

11. Bij brief van 15 november 1991 stelde de Commissie vast dat de Franse vangstquota voor het seizoen 1990 voor verschillende visbestanden overschreden waren, daar de Franse autoriteiten de visvangst niet tijdig voorlopig hadden verboden. Met betrekking tot ansjovis verlangde de Commissie van deze autoriteiten mededeling van de gegevens over de vangsthoeveelheden en de aangevoerde hoeveelheden waarop zij zich ten tijde van het verbod hadden gebaseerd, met inbegrip van hun schattingen over de onmiddellijk te verwachten, doch nog niet geregistreerde en bekende aanlandingen, en over de waarschijnlijke toekomstige ontwikkeling van de vangsthoeveelheden alsook van de datum waarop het quotum door de vangsten volgens de Franse autoriteiten daadwerkelijk was uitgeput. Bovendien wenste de Commissie te vernemen welke stappen bij overschrijding van de vangstquota tegen de verantwoordelijken werden genomen.

12. Op 22 januari 1992 antwoordden de Franse autoriteiten dat de overschrijding van de vangstquota was te wijten aan de tekortkomingen van hun statistisch controlesysteem. Op basis van de tot juli geregistreerde hoeveelheden gevangen ansjovis viel niet te voorzien dat de vangstquota reeds in augustus zouden zijn uitgeput. Eerst op 5 november werd het de Franse autoriteiten duidelijk dat de quota waren uitgeput, zodat zij op 17 november de vangst van ansjovis hadden verboden. Hetzelfde gold voor wijting, makreel en schol. Sinds 1 april 1991 worden de gegevens evenwel ingezameld volgens een nieuwe procedure, die garandeert dat aan de vereisten van het gemeenschapsrecht wordt voldaan. De vangsten na het vangstverbod bedragen slechts ongeveer tien ton.

13. Op 25 januari 1993 leidde de Commissie bij aanmaningsbrief de niet-nakomingsprocedure in en stelde zij, dat de in de hierboven genoemde briefwisseling door de Franse autoriteiten verstrekte verklaringen het met het gemeenschapsrecht strijdige gedrag van de Franse autoriteiten niet konden rechtvaardigen.

14. In het antwoord van 17 maart 1993 wezen de Franse autoriteiten er nogmaals op dat het nieuwe statistisch controlesysteem na aanvangsmoeilijkheden thans bevredigend werkte, wat de Commissie ook erkende in haar rapport van 6 maart

5 — Zie punt 4 hierboven.

1992 betreffende de controle op de toepassing van het gemeenschappelijk visserijbeleid (blz. 62).

15. Op 4 juni 1997 gaf de Commissie een met redenen omkleed advies waarin zij de twee grieven handhaafde en de Franse regering een antwoordtermijn van twee maanden gaf. De Franse regering antwoordde bij brief van 22 augustus 1997. Zij verwees naar een besluit van de bevoegde minister van 24 augustus 1990, waarbij de aan Frankrijk toegewezen vangstquota opnieuw werden verdeeld.

C — *Conclusies van partijen*

16. Op 9 september 1999 heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

17. De Commissie van de Europese Gemeenschappen concludeert dat het het Hof behage:

1) Vast te stellen dat de Franse Republiek niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 2, van verordening (EEG) nr. 170/83 van 25 januari 1983 juncto artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2241/87, artikel 11, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2241/87 van 23 juli 1987, respectievelijk artikel 5, lid 2, van verordening (EEG) nr. 170/83 van 25 januari 1983 juncto artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2241/87:

— door geen voorschriften vast te stellen voor een juist gebruik van de haar voor de vangstseizoenen 1988 en 1990 toegewezen quota;

— door zowel voor het vangstseizoen 1988 als voor het vangstseizoen 1990 niet op de naleving van de communautaire regeling voor de instandhouding van de soorten te hebben toegezien door middel van voldoende controle op de visserijactiviteiten en door middel van afdoende inspectie van de visservloot, de aanvoer en de registratie van de vangsten;

— door zowel voor het vangstseizoen 1988 als voor het vangstseizoen 1990 de visserij door onder Franse vlag varende of in Frankrijk geregistreerde vaartuigen niet voorlopig te verbieden, ofschoon het quotum ten gevolge van overeenkomstige vangsten werd geacht te zijn uitgeput, en door ten slotte de visvangst te verbieden, toen het quotum ruimschoots was overschreden,

en

— door voor de vangstseizoenen 1988 en 1990 geen strafrechtelijke of administratieve stappen te hebben ondernomen tegen de kapitein of tegen iedere andere persoon die verantwoordelijk was voor de visserijactiviteiten na de uitvaardiging van de vangstverboden.

2) De Franse Republiek te verwijzen in de kosten.

18. De Franse Republiek concludeert dat het het Hof behage:

— het voorwerp en de gegrondheid van het beroep te onderzoeken.

IV — Juridische beoordeling

A — *Betoog van de Commissie*

1) Het ontbreken van controlemaatregelen

19. Volgens de Commissie heeft Frankrijk artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 juncto artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2241/87 [6] geschonden doordat de Franse autoriteiten de visvangst niet afdoende hebben gecontroleerd. Deze artikelen eisen controlemaatregelen die voldoende gediversifieerd zijn naar de verschillende vangstgebruiken en voldoende doeltreffend zijn om iedere overschrijding van vangstquota te voorkomen.

20. In de seizoenen 1988 en 1990 heeft Frankrijk niet voldoende controles verricht, anders waren de vangstquota in acht genomen en hadden de Franse autoriteiten tijdig de vangst verboden van de soorten waarvan de quota in die seizoenen waren overschreden. Evenmin vormt het besluit van 24 augustus 1990 een afdoende maatregel.

2) Te late sluiting van de visserij

21. Voorts heeft Frankrijk volgens de Commissie artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87 [7] geschonden. Volgens dit artikel moet iedere lidstaat op basis van de beschikbare informatie over de vangsthoeveelheden de datum vaststellen waarop de quota naar verwachting zullen zijn uitgeput en tijdig de nodige maatregelen nemen om de visvangst vanaf die datum te verbieden. In het vangstseizoen 1988 is dat verbod evenwel telkens slechts uitgevaardigd na de

6 — Voor de tekst van deze bepalingen zie punten 2 en 3 hierboven.

7 — Zie punt 4 hierboven.

overschrijding van het vastgestelde quotum. In het vangstseizoen 1990 is op nationaal niveau in zes gevallen na de vaststelling van overbevissing niets gedaan om de visvangst te beëindigen.

3) Ontbreken van strafrechtelijke of administratieve sancties

22. Ten slotte heeft Frankrijk volgens de Commissie ook artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87 [8] geschonden. Volgens de rechtspraak van het Hof moeten overtredingen van het vangstquotastelsel overeenkomstig dit artikel worden bestraft om het gemeenschappelijk visserijbeleid te kunnen toepassen. [9]

B — *Betoog van Frankrijk*

23. De Franse regering ontkent niet dat zij in de betrokken tijdsperioden te kampen had met problemen. Aangaande de strafrechtelijke of administratieve sancties verwijst zij naar de in 1997 genomen maatregelen, die haars inziens voldoen aan de vereisten van de Commissie.

24. Eerst in dupliek stelt de Franse regering dat de quotaoverschrijding door Frankrijk, gesteld dat zij de visbestanden (ongunstig) heeft beïnvloed, deze bestanden, gelet op het Franse aandeel in de gehele communautaire visvangst en op de natuurlijke ontwikkeling van de bestanden, niet in gevaar heeft gebracht. Evenmin heeft de overschrijding ertoe geleid dat door de toepassing van gemeenschapsrechtelijke maatregelen de vangstquota voor de vloten van andere lidstaten verminderden of dat de verdeelsleutel tussen de lidstaten werd gewijzigd. Zij heeft het evenwicht tussen de verschillende vloten dus niet verstoord.

25. Ten slotte werpt de Franse Republiek de vraag op waarom de Commissie een niet-nakomingsprocedure heeft ingeleid over feiten die tien jaar oud zijn, hoewel zij erkent dat Frankrijk zijn gedrag in de daaropvolgende seizoenen heeft verbeterd. Derhalve verzoekt de Franse regering het Hof de reden, het bestaan en de draagwijdte van de gestelde niet-nakoming te beoordelen gelet op de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

8 — Zie punt 3 hierboven.

9 — Arrest van 7 december 1995, Commissie/Frankrijk (C-52/95, Jurispr. blz. I-4443, punten 34 e.v.).

C — *Beoordeling*

1) De uitlegging van de vordering van de Franse Republiek

26. Inhoudelijk beantwoordt het verweerschrift van de Franse Republiek niet aan de vereisten van artikel 40, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering, aangezien het geen voldoende duidelijke vordering bevat. Uit de wens dat het Hof het voorwerp en de gegrondheid van het beroep onderzoekt, blijkt de door de Franse Republiek beoogde oplossing niet. Aangezien de Franse Republiek zich verdedigt, kan evenwel alleen worden geconcludeerd dat de vordering strekt tot verwerping van het beroep.

2) De ontvankelijkheid van het beroep wegens niet-nakoming

27. De conclusie van de Franse Republiek in samenhang met de toespelingen op de inmiddels verlopen tijd en de erkenning van de verbeteringen in de Franse controles op de visvangst impliceert tegelijkertijd dat de Franse regering het procesbelang van de Commissie betwist.

28. In bijzondere gevallen kunnen aanzienlijke vertragingen in een niet-nakomingsprocedure zich, gelet op de rechten van verdediging van de betrokken lidstaat, verzetten tegen het instellen van het overeenkomstige beroep.[10] De Franse regering heeft evenwel geen omstandigheden aangevoerd die die vaststelling kunnen rechtvaardigen. Voor het overige staat het de Commissie vrij te beslissen wanneer zij de niet-nakomingsprocedure voortzet door het instellen van een beroep.[11] In casu zij in het bijzonder opgemerkt dat in het onderhavige geval soortgelijke grieven met betrekking tot twee verschillende jaren aan de orde zijn, en dat de Commissie inmiddels om soortgelijke redenen een ander beroep wegens niet-nakoming tegen de Franse Republiek heeft ingesteld.[12] Sinds 1989 is de Commissie dus onafgebroken in conflict met de Franse Republiek over de Franse maatregelen tot uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Het beroep is dus ontvankelijk.

3) De gegrondheid van het beroep

29. Tussen partijen staat vast dat de Franse Republiek, zoals de Commissie verklaarde, niet heeft voldaan aan de vereisten van het

10 — Arrest van 16 mei 1991, Commissie/Nederland (C-96/89, Jurispr. blz. I-2461, punten 15 en 16).

11 — Zie mijn conclusie van 27 januari 2000 in de zaak Commissie/Verenigd Koninkrijk (arrest van 12 september 2000, C-359/97, Jurispr. blz. I-6355, punt 96, met verdere verwijzingen).

12 — Arrest van 7 december 1995, aangehaald in voetnoot 9.

gemeenschapsrecht in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, zodat de Franse visserijvloot in de seizoenen 1988 en 1990 de haar toegewezen vangstquota heeft overschreden.

30. Voorzover de Franse Republiek de tekortkomingen van haar statistisch controlesysteem in de loop van de betrokken seizoenen aanvoert, heeft het Hof in het arrest in de zaak Commissie/Frankrijk over het statistisch controlesysteem *in 1991* reeds het volgende verklaard:

„Wat in de eerste plaats de in 1991 toegepaste statistische methode betreft, is het vaste rechtspraak [...], dat een lidstaat zich niet kan beroepen op praktische moeilijkheden om het niet nemen van passende controlemaatregelen te rechtvaardigen. Het is juist de zaak van de lidstaten, die zijn belast met de uitvoering van de gemeenschapsregelingen in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten, om door passende maatregelen een oplossing voor die moeilijkheden te vinden." [13]

13 — Arrest van 7 december 1995, aangehaald in voetnoot 9, punt 28.

31. Dezelfde redenering geldt uiteraard voor de seizoenen 1988 en 1990.

32. Voorzover de Franse regering stelt dat de tekortkomingen in beginsel geen schade hebben opgeleverd, behoeft niet te worden nagegaan of deze bewering klopt. Enerzijds is dit argument volgens artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering te laat aangevoerd, aangezien het eerst in dupliek is voorgedragen. Anderzijds leggen de door Frankrijk overtreden verordeningen de lidstaten verplichtingen op om iets te doen, ongeacht het intreden van schade. Slechts wanneer deze aldus worden toegepast, kunnen risico's voor de instandhouding van de visbestanden worden voorkomen.

V — Kosten

33. Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aangezien de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

VI — Conclusie

34. Mitsdien geef ik het Hof in overweging te verklaren:

1) „De Franse Republiek heeft niet voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 2, van 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, juncto artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2241/87 van de Raad van 23 juli 1987 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten, artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87, respectievelijk artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 juncto artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87:

— door geen voorschriften vast te stellen voor een juist gebruik van de haar voor de vangstseizoenen 1988 en 1990 toegewezen quota;

— door zowel voor het vangstseizoen 1988 als voor het vangstseizoen 1990 niet op de naleving van de communautaire regeling voor de instandhouding van de soorten te hebben toegezien door middel van voldoende controle op de visserijactiviteiten en door middel van afdoende inspectie van de vissersvloot, de aanvoer en de registratie van de vangsten;

— door zowel voor het vangstseizoen 1988 als voor het vangstseizoen 1990 de visserij door onder Franse vlag varende of in Frankrijk geregistreerde vaartuigen niet voorlopig te verbieden, ofschoon het quotum ten gevolge van overeenkomstige vangsten werd geacht te zijn uitgeput, en door ten slotte de visvangst te verbieden, toen het quotum ruimschoots was overschreden,

en

— door voor de vangstseizoenen 1988 en 1990 geen strafrechtelijke of administratieve stappen te hebben ondernomen tegen de kapitein of tegen iedere andere persoon die verantwoordelijk was voor de visserijactiviteiten na de uitvaardiging van de vangstverboden.

2) De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten."