

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
V. TRSTENJAK,  
van 7 september 2010<sup>1</sup>

Inhoud

I — Inleiding .....	I - 1661
II — Rechtskader .....	I - 1662
A — Uniewetgeving op het gebied van het gemeenschappelijk visserijbeleid .....	I - 1662
Verordening nr. 2847/93 en verordening nr. 2371/2002 .....	I - 1662
B — Internationale maatregelen ter bescherming van blauwvintonijn .....	I - 1666
C — Uniebepalingen op het gebied van de blauwvintonijnvisserij .....	I - 1667
1. Verordening nr. 1559/2007 .....	I - 1667
2. Verordening nr. 40/2008 .....	I - 1668
3. Verordening nr. 446/2008 .....	I - 1668
4. Verordening nr. 530/2008 .....	I - 1669
III — Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen .....	I - 1671
IV — Procesverloop voor het Hof .....	I - 1673
V — Argumenten van partijen .....	I - 1674
A — De eerste en de tweede vraag .....	I - 1674

1 — Oorspronkelijke taal: Sloveens.

B — De derde vraag .....	I - 1675
C — De vierde vraag .....	I - 1676
D — De vijfde vraag .....	I - 1676
E — De zesde vraag .....	I - 1677
F — De zevende en de achtste vraag .....	I - 1677
G — De negende vraag .....	I - 1678
H — De tiende vraag .....	I - 1679
VI — Beoordeling door de advocaat-generaal .....	I - 1679
A — Inleiding .....	I - 1679
B — De eerste en de tweede vraag .....	I - 1680
1. Kon artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 als rechtsgrondslag voor de bestreden verordening dienen? .....	I - 1681
2. Is de bestreden verordening afdoende gemotiveerd? .....	I - 1684
C — De derde vraag .....	I - 1686
D — De vierde en de vijfde vraag .....	I - 1687
1. Proportionaliteit van het verbod op de aanvoer van tonijn die vóór de invoering van het vangstverbod is gevangen. ....	I - 1688
2. Proportionaliteit van het verbod op de aanvoer van tonijn die is gevangen door vaartuigen die de vlag van een derde land voeren .....	I - 1689
a) Toetsingsmaatstaf .....	I - 1689
b) Evenredigheidsstoetsing .....	I - 1691

i)	Onderzoek of de maatregel kennelijk ongeschikt is .....	I - 1691
ii)	Onderzoek of de maatregel kennelijk niet noodzakelijk is .....	I - 1693
iii)	Onderzoek of de maatregel kennelijk onevenredig is .....	I - 1693
iv)	Conclusie .....	I - 1694
c)	Gevolgen van de schending van het evenredigheidsbeginsel .....	I - 1694
E —	De zesde vraag .....	I - 1695
1.	Onderscheid tussen Spaanse vaartuigen en vaartuigen die de vlag voeren van Griekenland, Italië, Frankrijk, Cyprus of Malta .....	I - 1695
a)	Rechtvaardiging van het onderscheid tussen de Spaanse en de andere vaartuigen .....	I - 1695
b)	Gevolgen van de schending van het discriminatieverbod .....	I - 1699
2.	Onderscheid tussen onder verordening nr. 530/2008 vallende vaartuigen en andere vaartuigen .....	I - 1700
F —	De zevende, de achtste en de negende vraag .....	I - 1701
1.	Schendt verordening nr. 530/2008 de beginselen van effectieve rechterlijke bescherming en van hoor en wederhoor? .....	I - 1702
a)	Schending van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming .....	I - 1702
b)	Schending van het beginsel van hoor en wederhoor .....	I - 1702
i)	Eerbiediging van het beginsel van hoor en wederhoor jegens de lidstaten .....	I - 1703
ii)	Eerbiediging van het beginsel van hoor en wederhoor jegens de overige belanghebbenden .....	I - 1704

2.	Schendt artikel 7 van verordening nr. 2371/2002 de beginselen van effectieve rechterlijke bescherming en van hoor en wederhoor? .....	I - 1705
a)	Schending van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming .....	I - 1705
b)	Schending van het beginsel van hoor en wederhoor .....	I - 1706
G —	De tiende vraag .....	I - 1707
VII —	Conclusie .....	I - 1709

## I — Inleiding

1. De onderhavige zaak heeft betrekking op het gemeenschappelijk visserijbeleid, dat in de Europese Unie veel aandacht heeft en waarover vaak heel verschillend wordt gedacht. Deze zaak, waarin voor het eerst om een prejudiciële beslissing wordt verzocht door een Maltees gerecht, stelt een aantal vragen aan de orde betreffende de geldigheid en de uitlegging van verordening (EG) nr. 530/2008 van de Commissie van 12 juni 2008 tot vaststelling van noodmaatregelen met betrekking tot de visserij op blauwvintonijn door ringzegenvaartuigen in de Atlantische Oceaan, ten oosten van 45° WL, en in de Middellandse Zee<sup>2</sup> (hierna: „verordening nr. 530/2008” of „bestreden verordening”).

Bij deze verordening heeft de Commissie een verbod ingesteld op de visserij van blauwvintonijn (*Thunnus thynnus*, *bluefin tuna*, *Rote Thun*) door ringzegenvaartuigen die de vlag voeren van Griekenland, Frankrijk, Italië, Cyprus, Malta of Spanje. Tegelijkertijd heeft zij verboden blauwvintonijn aan te voeren, te kooien voor afmesten of voor de viskweek dan wel over te laden op een ander vaartuig of voertuig. De Maltese vennootschap AJD Tuna, die zich bezighoudt met het kweken en afmesten van blauwvintonijn, heeft wegens het aan haar opgelegde verbod om haar activiteit uit te oefenen, bij de Maltese rechter een procedure aanhangig gemaakt, in het kader waarvan het Hof overeenkomstig artikel 234 EG<sup>3</sup> prejudiciële vragen over de geldigheid en de uitlegging van verordening nr. 530/2008 zijn gesteld.

3 — Sinds de inwerkingtreding, op 1 december 2009, van het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon op 13 december 2007 (PB C 306, blz. 1), wordt de prejudiciële procedure geregeld door artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

2 — PB L 155, blz. 9.

2. AJD Tuna heeft ook voor het Gerecht de nietigverklaring van verordening nr. 530/2008 gevorderd<sup>4</sup>, maar de behandeling van die zaak is thans overeenkomstig artikel 54, derde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie geschorst in afwachting van 's Hof's uitspraak in de onderhavige zaak. In een vergelijkbare zaak, waarin Italië beroep tot nietigverklaring van dezelfde verordening heeft ingesteld, heeft het Gerecht de behandeling eveneens geschorst.<sup>5</sup> Verordening nr. 530/2008 is verder door 17 Italiaanse vennootschappen voor het Gerecht aangevochten, maar die beroepen zijn niet-ontvankelijk verklaard.<sup>6</sup>

## II — Rechtskader

### A — Uniewetgeving op het gebied van het gemeenschappelijk visserijbeleid

1. Verordening nr. 2847/93 en verordening nr. 2371/2002

3. Voor deze zaak zijn vooral twee regelingen van de Unie op het gebied van het

4 — Beroep in de zaak AJD Tuna/Commissie (T-329/08), ingesteld op 12 augustus 2008.

5 — Beroep in de zaak Italië/Commissie (T-305/08), ingesteld op 11 augustus 2008.

6 — Zie beschikking van 30 november 2009, Veromar di Tudisco Alfio & Salvatore e.a./Commissie (T-313/08–T-318/08 en T-320/08–T-328/08).

gemeenschappelijk visserijbeleid van belang, namelijk verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad van 12 oktober 1993 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid<sup>7</sup> (hierna: „verordening nr. 2847/93”), en verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid<sup>8</sup> (hierna: „verordening nr. 2371/2002”).

4. In punt 23 van de considerans van verordening nr. 2847/93 wordt overwogen dat wanneer het quotum van een lidstaat volledig is opgebruikt of wanneer de totaal toegestane vangst (TAC) zelf volledig is opgebruikt, voortzetting van de visserij bij besluit van de Commissie moet worden verboden. Volgens punt 24 van de considerans dient de schade te worden vergoed die ontstaat wanneer een lidstaat die zijn quotum, zijn toewijzing of zijn gedeelte van een bestand of groep bestanden nog niet heeft opgebruikt, geen visserijactiviteiten meer kan uitoefenen omdat een bepaalde TAC is opgebruikt, en moet daartoe in een compensatieregeling worden voorzien.

5. Artikel 21, leden 2 en 3, van verordening nr. 2847/93 bepaalt:

„2. Iedere lidstaat stelt de datum vast waarop, ten gevolge van de vangsten uit een bestand of groep bestanden waarvoor quota gelden en die zijn verricht door vissersvaartuigen die de vlag voeren van of geregistreerd zijn in die lidstaat, het quotum van die lidstaat voor dat

7 — PB L 261, blz. 1.

8 — PB L 358, blz. 59.

bestand of die groep bestanden wordt geacht volledig te zijn opgebruikt. Hij vaardigt met ingang van die datum een voorlopig verbod uit op de visserij op dat bestand of die groep bestanden door de betrokken vaartuigen, alsmede op het aan boord houden, overladen en aanvoeren van de hoeveelheden welke na die datum zijn gevangen, en stelt voorts vast tot welke datum het overladen en de aanvoer of de laatste vangstaangiften zijn toegestaan. Deze maatregel wordt onverwijld meegeedeeld aan de Commissie, die de overige lidstaten hiervan in kennis stelt.

3. Na ontvangst van een mededeling uit hoofde van lid 2 of op eigen initiatief stelt de Commissie op grond van de beschikbare gegevens de datum vast waarop voor een bestand of een groep bestanden, ten gevolge van de vangsten waarvoor een TAC, een quotum of een andere kwantitatieve beperking geldt en die zijn verricht door vissersvaartuigen die de vlag voeren van of geregistreerd zijn in een lidstaat, het quotum, de toewijzing of het beschikbare gedeelte van deze lidstaat of, in voorkomend geval, van de Gemeenschap, wordt geacht volledig te zijn opgebruikt.

Bij haar evaluatie van de in de eerste alinea bedoelde situatie licht de Commissie de betrokken lidstaten in over de verwachtingen met betrekking tot de sluiting van de visserij naar aanleiding van de volledige benutting van een TAC.

Vissersvaartuigen uit de Gemeenschap beëindigen de visserij op een bestand of een groep

bestanden waarvoor een quotum of TAC geldt op de datum waarop het aan die lidstaat toegewezen quotum of de TAC voor het betrokken bestand of de betrokken groep bestanden worden geacht volledig te zijn opgebruikt; deze vaartuigen mogen na die datum gevangen hoeveelheden uit het betrokken bestand of de betrokken groep bestanden ook niet meer aan boord houden, overladen of laten overladen, aanvoeren of laten aanvoeren.”

6. Artikel 2 („Doelstellingen”) van verordening nr. 2371/2002 luidt:

„1. Het gemeenschappelijk visserijbeleid garandeert een exploitatie van de levende aquatische hulpbronnen die voor duurzame omstandigheden op economisch, ecologisch en sociaal gebied zorgt. Hiertoe volgt de Gemeenschap de voorzorgsaanpak bij het nemen van maatregelen die erop zijn gericht de levende aquatische hulpbronnen te beschermen en in stand te houden, voor een duurzame exploitatie van die hulpbronnen te zorgen en het effect van visserijactiviteiten op de mariene ecosystemen zo gering mogelijk te houden. Zij streeft naar een geleidelijke tenuitvoerlegging van een op het ecosysteem gebaseerde aanpak van het visserijbeheer. Zij streeft ernaar bij te dragen tot doelmatige visserijactiviteiten binnen een economisch levensvatbare en concurrerende visserij- en aquacultuursector, daarbij zorgend voor een redelijke levensstandaard voor degenen die van visserijactiviteiten afhankelijk zijn, en rekening houdend met de belangen van de consumenten.

2. Het gemeenschappelijk visserijbeleid wordt geleid door de volgende beginselen van goed bestuur:

a) duidelijke omschrijving van de verantwoordelijkheden op de communautaire, nationale en plaatselijke niveaus;

b) een besluitvormingsproces dat op degelijke wetenschappelijke adviezen is gebaseerd en tijdig resultaten oplevert;

c) een brede betrokkenheid van de belanghebbenden bij alle stadia van het beleid van concipiëring tot tenuitvoerlegging;

d) consistentie met ander communautair beleid, en in het bijzonder het milieubeleid, het sociale beleid, het regionale beleid, het ontwikkelingsbeleid, het gezondheidsbeleid en het beleid inzake consumentenbescherming.”

7. Artikel 5 („Herstelplannen”) van verordening nr. 2371/2002 bepaalt:

„1. De Raad stelt bij voorrang herstelplannen vast voor de bevissing van bestanden die zich buiten biologisch veilige grenzen bevinden.

2. De herstelplannen zijn erop gericht het herstel van bestanden tot binnen biologisch veilige grenzen te bewerkstelligen.

[...]”

8. Artikel 7 („Noodmaatregelen van de Commissie”) van verordening nr. 2371/2002 luidt:

„1. Indien er bewijs is van een, onmiddellijke actie vereisende, ernstige bedreiging voor de instandhouding van levende aquatische hulpbronnen of voor het mariene ecosysteem als gevolg van visserijactiviteiten, kan de Commissie, op gemotiveerd verzoek van een lidstaat of op eigen initiatief, beslissen over noodmaatregelen waarvan de geldigheidsduur ten hoogste zes maanden bedraagt. De Commissie kan een nieuw besluit nemen om de maatregelen met ten hoogste zes maanden te verlengen.

2. De lidstaat deelt het verzoek terzelfder tijd mee aan de Commissie, de overige lidstaten en de betrokken regionale adviesraden. Deze kunnen hun schriftelijke opmerkingen bij de Commissie indienen binnen vijf werkdagen nadat zij het verzoek hebben ontvangen.

De Commissie neemt een besluit binnen 15 werkdagen nadat zij het in lid 1 bedoelde verzoek heeft ontvangen.

[...]"

9. Artikel 20 („Toewijzing van de vangstmogelijkheden”) van verordening nr. 2371/2002 luidt:

„1. De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie over vangstbeperkingen en/of beperkingen van de visserij-inspanning en de verdeling van de vangstmogelijkheden over de lidstaten, en ook over de bij die beperkingen behorende voorwaarden. De vangstmogelijkheden zullen zodanig tussen de lidstaten worden verdeeld dat voor iedere lidstaat de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten voor elk visbestand of elke visserijtak gewaarborgd is.

2. Wanneer de Gemeenschap nieuwe vangstmogelijkheden opent, neemt de Raad een besluit over de toewijzing van die mogelijkheden, rekening houdend met de belangen van elke lidstaat.

3. Elke lidstaat neemt voor de vaartuigen die zijn vlag voeren een besluit betreffende de methode voor de toewijzing van de voor die lidstaat bestemde vangstmogelijkheden, overeenkomstig het gemeenschapsrecht. Hij stelt de Commissie van de toewijzingsmethode in kennis.

4. De Raad bepaalt de vangstmogelijkheden die in de communautaire wateren beschikbaar zijn voor derde landen, en wijst die mogelijkheden aan elk derde land toe.

5. De lidstaten mogen, na kennisgeving aan de Commissie, de aan hen toegewezen vangstmogelijkheden in hun geheel of voor een deel onderling ruilen.”

10. Artikel 26 („Verantwoordelijkheden van de Commissie”) van verordening nr. 2371/2002 bepaalt:

„1. Onverminderd de verantwoordelijkheden van de Commissie op grond van het Verdrag, evalueert en controleert de Commissie de toepassing van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid door de lidstaten en vergemakkelijkt zij de coördinatie en de samenwerking tussen de lidstaten.

2. Indien er aanwijzingen zijn dat niet wordt voldaan aan de regels inzake instandhouding, controle, inspectie of handhaving in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid en dat dit de instandhouding van de levende aquatische hulpbronnen ernstig in gevaar kan brengen of de doeltreffende werking van het communautaire controle- en handhavingssysteem in het gedrang kan brengen, als gevolg waarvan onmiddellijke actie nodig is, brengt de Commissie de betrokken lidstaat schriftelijk van haar bevindingen op de hoogte en geeft zij hem ten minste vijftien werkdagen de tijd om aan te tonen dat de



regels worden nageleefd, en zijn opmerkingen kenbaar te maken. De Commissie houdt bij elke maatregel die zij uit hoofde van lid 3 neemt rekening met de opmerkingen van de lidstaten.

3. Indien er aanwijzingen zijn dat visserijactiviteiten in een bepaald geografisch gebied de instandhouding van de levende aquatische hulpbronnen ernstig in gevaar dreigen te brengen, kan de Commissie preventieve maatregelen nemen.

Die maatregelen moeten in verhouding staan tot het ernstige gevaar voor de instandhouding van de levende aquatische hulpbronnen.

Zij mogen niet langer dan drie weken duren. Zij kunnen, voor zover nodig voor de instandhouding van de levende aquatische hulpbronnen, bij een volgens de in artikel 30, lid 2, bedoelde procedure genomen besluit worden verlengd tot maximaal zes maanden.

De maatregelen zullen onmiddellijk worden opgeheven wanneer de Commissie van oordeel is dat er geen gevaar meer is.

2. Wanneer het quotum van een lidstaat, de toewijzing aan een lidstaat of het voor een lidstaat beschikbare deel wordt geacht te zijn opgebruikt, kan de Commissie op basis van de beschikbare informatie de visserijactiviteiten onmiddellijk doen stopzetten.

[...]"

I - 1666

## B — Internationale maatregelen ter bescherming van blauwvintonijn

11. Met het oog op de instandhouding van de tonijnpopulaties in de Atlantische Oceaan werd op 14 mei 1966 het Internationaal Verdrag voor de instandhouding van Atlantische tonijnen ondertekend, dat op 21 maart 1969 in werking is getreden (hierna: „verdrag” of „verdrag voor de instandhouding van tonijnen”).<sup>9</sup> Het belangrijkste doel van dit verdrag is samenwerking teneinde de omvang van de tonijnpopulaties te houden op een peil dat een duurzame maximumvangst voor menselijke consumptie en voor andere doeleinden mogelijk maakt. Ter uitvoering van het verdrag hebben de verdragsluitende partijen een Internationale Commissie voor de instandhouding van Atlantische tonijnen (International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas; hierna: „ICCAT”) in het leven geroepen<sup>10</sup>, die gemachtigd is om op grond van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek aanbevelingen te doen die erop gericht zijn de populaties van tonijnen en verwante soorten die in het Verdragsgebied kunnen worden gevangen, te houden op een peil dat een duurzame maximumvangst mogelijk maakt<sup>11</sup>.

12. De Gemeenschap is tot het verdrag getreden bij besluit 86/238/EEG van de Raad van 9 juni 1986 inzake de toetreding van de Gemeenschap tot het Internationaal Verdrag voor de instandhouding van Atlantische tonijnen, gewijzigd bij het Protocol gehecht aan

9 — De tekst van dit verdrag is gepubliceerd in PB 1986, L 162, blz. 34.

10 — Artikel III, lid 1, van het verdrag.

11 — Artikel VIII, lid 1, sub a, van het verdrag.

de op 10 juli 1984 te Parijs ondertekende Slotakte van de conferentie van gevolmachtigden van de Staten die partij zijn bij het Verdrag.<sup>12</sup> — voor 2009: 27 500 ton,

— voor 2010: 25 500 ton.

*C — Uniebepalingen op het gebied van de blauwvintonijnvisserij*

[...]”

1. Verordening nr. 1559/2007

13. Ter bescherming van tonijnen is op het niveau van de Unie verordening (EG) nr. 1559/2007 van de Raad van 17 december 2007 tot vaststelling van een meerjarig herstelplan voor blauwvintonijn in het oostelijke deel van de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee en tot wijziging van verordening (EG) nr. 520/2007 (hierna: „verordening nr. 1559/2007”)<sup>13</sup> vastgesteld.

14. Artikel 3 van verordening nr. 1559/2007 bepaalt:

„De door de ICCAT voor de verdragsluitende partijen vastgestelde TAC’s [totaal toegestane vangsten] voor blauwvintonijn in het oostelijke deel van de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee bedragen:

— voor 2008: 28 500 ton,

15. Artikel 4 van verordening nr. 1559/2007 luidt:

„1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de visserijinspanning van zijn vaartuigen en tonnara’s in verhouding staat tot de vangstmogelijkheden op blauwvintonijn waarover die lidstaat in het oostelijke deel van de Atlantische Oceaan en in de Middellandse Zee beschikt.

2. Elke lidstaat stelt een jaarlijks visplan op voor de vaartuigen en tonnara’s die op blauwvintonijn vissen in het oostelijke deel van de Atlantische Oceaan en in de Middellandse Zee. De lidstaten waarvan het quotum voor blauwvintonijn minder dan 5 % van het communautaire quotum bedraagt, mogen in hun visplan een specifieke methode hanteren om hun quota te beheren, in welk geval de bepalingen van punt 3 niet van toepassing zijn.

[...]”

<sup>12</sup> — PB L 162, blz. 33.

<sup>13</sup> — PB L 340, blz. 8.

16. In artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1559/2007 is bepaald:

- Spanje: 5 378,76 ton,
- Frankrijk: 5 306,73 ton,
- Italië: 4 188,77 ton,
- Malta: 343,54 ton,
- Portugal: 506,06 ton,

„In de periode van 1 juli tot en met 31 december geldt een verbod op de blauwvintonijnvisserij met de ringzegen in het oostelijke deel van de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee.”

- andere lidstaten: 60 ton.

## 2. Verordening nr. 40/2008

17. Bij verordening (EG) nr. 40/2008 van de Raad van 16 januari 2008 tot vaststelling, voor 2008, van de vangstmogelijkheden voor sommige visbestanden en groepen visbestanden welke in de wateren van de Gemeenschap, voor vaartuigen van de Gemeenschap, in andere wateren met vangstbeperkingen van toepassing zijn, en tot vaststelling van de bij de visserij in acht te nemen voorschriften (hierna: „verordening nr. 40/2008”)<sup>14</sup>, zijn de totaal toegestane vangsten voor bepaalde vissoorten vastgesteld en tussen de lidstaten verdeeld. In bijlage ID bij deze verordening is het vangstquotum voor blauwvintonijn voor de Unie voor 2008 vastgesteld op 16 210,75 ton, welke hoeveelheid als volgt over de lidstaten is verdeeld:

- Cyprus: 149,44 ton,
- Griekenland: 277,46 ton,

18. De totaal toegestane vangsten (*Total Allowable Catch*, TAC) voor het vangstgebied Atlantische Oceaan, ten Oosten van 45° WL, en Middellandse Zee werden voor 2008 vastgesteld op 28 500 ton.

## 3. Verordening nr. 446/2008

19. De bij verordening nr. 40/2008 vastgestelde quota voor 2008 zijn later gewijzigd bij verordening (EG) nr. 446/2008 van de Commissie van 22 mei 2008 houdende aanpassing, op grond van artikel 21, lid 4, van verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid, van bepaalde quota voor blauwvintonijn in 2008 (hierna: „verordening nr. 446/2008”)<sup>15</sup>. Deze verordening is vastgesteld omdat Frankrijk en Italië in 2007 hun vangstquotum voor blauwvintonijn

<sup>14</sup> — PB L 19, blz. 1.

<sup>15</sup> — PB L 134, blz. 11.

hadden overschreden. Op de aan deze lidstaten voor 2008 toegewezen quota werd een korting toegepast en de in mindering gebrachte hoeveelheden werden toegewezen aan Griekenland, Spanje, Cyprus, Malta en Portugal.

20. De aangepaste quota voor de verschillende lidstaten werden voor 2008 als volgt vastgesteld:

- Cyprus: 303,54 ton,
- Griekenland: 477,46 ton,
- Spanje: 5 428,46 ton,
- Frankrijk: 4 894,19 ton,
- Italië: 4 162,71 ton,
- Malta: 365,44 ton,
- Portugal: 518,96 ton,
- andere lidstaten: 60 ton.

#### 4. Verordening nr. 530/2008

21. Verordening nr. 530/2008 is vastgesteld op grond van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002.

22. In de punten 6, 7 en 8 van de considerans van verordening nr. 530/2008 wordt verklaard:

„(6) Uit de gegevens waarover de Commissie beschikt, en uit de informatie die de inspecteurs van de Commissie tijdens hun missies in de betrokken lidstaten hebben vergaard, blijkt dat ervan moet worden uitgegaan dat de vangstmogelijkheden voor blauwvintonijn in de Atlantische Oceaan, ten oosten van 45° WL, en in de Middellandse Zee, die zijn toegewezen aan ringzegenvaartuigen die de vlag voeren van of zijn geregistreerd in Griekenland, Frankrijk, Italië, Cyprus of Malta, op 16 juni 2008 opgebruikt zullen zijn en dat de vangstmogelijkheden voor hetzelfde bestand die zijn toegewezen aan ringzegenvaartuigen die de vlag voeren van of zijn geregistreerd in Spanje, op 23 juni 2008 opgebruikt zullen zijn.

(7) Overcapaciteit van de vloot werd door het Wetenschappelijk Comité van de Internationale Commissie voor de instandhouding van tonijn in de Atlantische Oceaan (ICCAT) beschouwd als de belangrijkste factor die kan leiden tot de ineenstorting van het blauwvintonijnbestand in het oostelijke deel van de Atlantische Oceaan en in de Middellandse Zee. De overcapaciteit van de vloot brengt een groot risico van overbevissing met zich mee. Bovendien is de dagelijkse vangstcapaciteit per ringzegenvaartuig zo groot dat het toegestane vangstniveau

zeer snel kan worden bereikt of overschreden. In dergelijke omstandigheden kan overbevissing door deze vloot de instandhouding van het blauwvintonijnbestand ernstig onder druk zetten.

op een ander vaartuig of voertuig over te laden, of aan te voeren.

### *Artikel 2*

- (8) De Commissie heeft nauwlettend toezicht gehouden op de inachtneming door de lidstaten van de ter zake relevante communautaire voorschriften in het visseizoen 2008 voor blauwvintonijn. Uit de gegevens waarover de Commissie beschikt, en uit de informatie die de inspecteurs van de Commissie hebben vergaard, blijkt dat de betrokken lidstaten niet hebben toegezien op de volledige inachtneming van de bij verordening (EG) nr. 1559/2007 van de Raad vastgestelde voorschriften.”

De visserij op blauwvintonijn in de Atlantische Oceaan, ten oosten van 45° WL, en in de Middellandse Zee door ringzegenvaartuigen die de vlag voeren van of zijn geregistreerd in Spanje, wordt met ingang van 23 juni 2008 verboden.

Met ingang van die datum is het tevens verboden om vis van dat bestand die door die vaartuigen is gevangen, aan boord te hebben, te kooien voor afmesten of voor de viskweek, op een ander vaartuig of voertuig over te laden, of aan te voeren.

23. De artikelen 1, 2 en 3 van verordening nr. 530/2008 bepalen:

### *Artikel 3*

#### *„Artikel 1*

De visserij op blauwvintonijn in de Atlantische Oceaan, ten oosten van 45° WL, en in de Middellandse Zee door ringzegenvaartuigen die de vlag voeren van of zijn geregistreerd in Griekenland, Frankrijk, Italië, Cyprus of Malta, wordt met ingang van 16 juni 2008 verboden.

1. Onverminderd het bepaalde in lid 2 mogen marktdeelnemers van de Gemeenschap met ingang van 16 juni 2008 niet meer instemmen met het aanvoeren, het kooien voor afmesten of voor de viskweek, of het overladen in wateren of havens van de Gemeenschap van blauwvintonijn die met ringzegenvaartuigen is gevangen in de Atlantische Oceaan, ten oosten van 45° WL, en in de Middellandse Zee.

Met ingang van die datum is het tevens verboden om vis van dat bestand die door die vaartuigen is gevangen, aan boord te hebben, te kooien voor afmesten of voor de viskweek,

2. Het is tot en met 23 juni 2008 toegestaan om blauwvintonijn die in de Atlantische Oceaan, ten oosten van 45° WL, en in de Middellandse Zee is gevangen met

ringzegenvaartuigen die de vlag voeren van of zijn geregistreerd in Spanje, in wateren en havens van de Gemeenschap aan te voeren, te kooien voor afmesten of voor de viskweek en aan te voeren.”

24. Verordening nr. 530/2008 is op 13 juni 2008 in werking getreden.

### **III — Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen**

25. Verzoekster in het hoofdgeding, de op Malta gevestigde vennootschap AJD Tuna Ltd (hierna: „verzoekster”), houdt zich bezig met het kweken en afmesten van tonijn en bezit daartoe twee viskwekerijen met een capaciteit van 2500 respectievelijk 800 ton. Haar hoofdactiviteit bestaat hierin, dat zij in de Middellandse Zee levend gevangen blauwvintonijn aankoopt, kweekt en afmest, en deze vervolgens verkoopt aan ondernemingen in of buiten de Gemeenschap. Verzoeksters kweek- en afmestactiviteiten zijn goedgekeurd door de ICCAT, die haar toestemming heeft verleend om daartoe een jaarlijks quotum van 3 200 ton blauwvintonijn aan te kopen.

26. De Commissie heeft tijdens het vangstseizoen 2008 bij verordening nr. 530/2008 noodmaatregelen vastgesteld met betrekking tot de visserij op blauwvintonijn door ringzegenvaartuigen in de Atlantische Oceaan, ten oosten van 45° WL, en in de Middellandse Zee. De verordening verbood de visserij op blauwvintonijn door ringzegenvaartuigen die de vlag voeren van Griekenland, Frankrijk, Italië, Cyprus of Malta met ingang van 16 juni 2008, en door ringzegenvaartuigen die de vlag voeren van Spanje met ingang van 23 juni 2008. Op Malta heeft de directeur voor Landbouw en Visserij van het ministerie van Landbouw (hierna: „directeur voor Landbouw en Visserij”) daarop aan verzoekster een verbod opgelegd om ten behoeve van haar kweek- en afmestactiviteiten blauwvintonijn aan te kopen en in te voeren. Dat verbod gold niet alleen voor in de wateren van de Gemeenschap gevangen tonijn, maar ook voor blauwvintonijn die buiten die wateren was gevangen door onder de vlag van een derde land varende ringzegenvaartuigen.

27. Verzoekster had op 16 juni 2008 465 500 kilo blauwvintonijn gekocht en zou nog 1 369 829 kilo hebben moeten kopen alvorens het aan haar toegekende quotum was bereikt. Wegens het verbod van artikel 3 van verordening nr. 530/2008 kon zij het restant van het quotum zelfs niet betrekken van tonijnvissers van buiten de Gemeenschap. Zij heeft

daarom bij de verwijzende rechter een schadevordering ingesteld tegen de directeur voor Landbouw en Visserij.

van de Raad van 20 december 2002 gebaseerde gewettigd vertrouwen van marktdeelnemers van de Gemeenschap, zoals verzoekster, schenden?

28. In deze omstandigheden heeft de verwijzende rechter bij beschikking van 4 juni 2009 de behandeling van de bij hem aanhangige zaak geschorst en het Hof overeenkomstig artikel 234 EG de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

- „1) Is verordening (EG) nr. 530/2008 van de Commissie ongeldig wegens strijd met artikel 253 EG, voor zover zij de in haar artikelen 1, 2 en 3 genoemde maatregelen onvoldoende motiveert en de aan deze noodmaatregelen ten grondslag liggende overwegingen niet duidelijk genoeg tot uitdrukking brengt?
- 2) Is verordening (EG) nr. 530/2008 van de Commissie ongeldig wegens strijd met artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 van de Raad, voor zover in haar considerans niet genoegzaam wordt aangetoond (i) dat de instandhouding van levende aquatische hulpbronnen of het mariene ecosysteem door visserijactiviteiten ernstig wordt bedreigd, en dat (ii) onmiddellijke actie noodzakelijk is?
- 3) Is verordening (EG) nr. 530/2008 van de Commissie ongeldig voor zover de vastgestelde maatregelen het op artikel 1 van verordening (EG) nr. 446/2008 van de Commissie van 22 mei 2008 en op artikel 2 van verordening (EG) nr. 2371/2002
- 4) Is artikel 3 van verordening (EG) nr. 530/2008 van de Commissie ongeldig wegens schending van het evenredigheidsbeginsel, voor zover het impliceert (i) dat marktdeelnemers van de Gemeenschap geen tonijn mogen aanvoeren of kooien voor afmesten of voor de viskweek, zelfs niet als het gaat om tonijn die al eerder en volkomen in overeenstemming met verordening nr. 530/2008 is gevangen, en (ii) dat marktdeelnemers van de Gemeenschap deze activiteiten niet mogen verrichten met betrekking tot tonijn die is gevangen door vissers wier vaartuigen niet de vlag van een van de in artikel 1 van verordening nr. 530/2008 genoemde lidstaten voeren, ook al zijn daarbij de door het Internationaal verdrag voor de instandhouding van Atlantische tonijnen vastgestelde quota in acht genomen?
- 5) Is verordening (EG) nr. 530/2008 van de Commissie ongeldig wegens schending van het evenredigheidsbeginsel, voor zover de Commissie niet heeft aangetoond dat de te nemen maatregelen zouden bijdragen tot het herstel van de tonijnbestanden?

- 6) Is verordening (EG) nr. 530/2008 van de Commissie ongeldig omdat de vastgestelde maatregelen onredelijk zijn en discrimineren op grond van nationaliteit in de zin van artikel 12 EG, voor zover de verordening onderscheid maakt tussen ringzegenvaartuigen die de Spaanse vlag en ringzegenvaartuigen die de vlag van Griekenland, Italië, Frankrijk, Cyprus of Malta voeren, en voor zover zij onderscheid maakt tussen deze zes lidstaten en de andere lidstaten?
- 7) Is verordening (EG) nr. 530/2008 van de Commissie ongeldig wegens niet-inachtneming van de door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde beginselen van rechtspleging, voor zover aan de belanghebbenden en de lidstaten geen gelegenheid is gegeven om hun schriftelijke opmerkingen in te dienen alvorens de verordening werd vastgesteld?
- 8) Is verordening (EG) nr. 530/2008 van de Commissie ongeldig wegens niet-inachtneming van het beginsel van hoor en wederhoor (audi alteram partem) als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, voor zover aan de belanghebbenden en de lidstaten geen gelegenheid is gegeven om hun schriftelijke opmerkingen in te dienen alvorens de verordening werd vastgesteld?
- 9) Is artikel 7, lid 2, van verordening (EG) nr. 2371/2002 ongeldig wegens niet-inachtneming van het beginsel van hoor en wederhoor (audi alteram partem) als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, en/of van de beginselen van rechtspleging zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en is dientengevolge verordening (EG) nr. 530/2008 van de Commissie ongeldig omdat zij op basis van verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad is vastgesteld?
- 10) Voor het geval het Hof verordening (EG) nr. 530/2008 van de Commissie geldig zou achten, moet deze verordening dan aldus worden uitgelegd dat de bij artikel 3 van deze verordening vastgestelde maatregelen marktdeelnemers van de Gemeenschap ook verbieden om in te stemmen met het aanvoeren, het kooien voor afmesten of voor de viskweek, of het overladen in wateren of havens van de Gemeenschap van blauwvintonijn die in de Atlantische Oceaan, ten oosten van 45° WL, en in de Middellandse Zee is gevangen met ringzegenvaartuigen die de vlag van een derde land voeren?"
29. De verwijzingsbeslissing is op 17 juni 2009 bij het Hof binnengekomen. Tijdens de schriftelijke behandeling hebben verzoekster,

#### IV — Procesverloop voor het Hof



de Maltese, de Griekse en de Italiaanse regering alsmede de Raad en de Commissie opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting van 20 mei 2010 hebben de vertegenwoordigers van verzoekster, van de Griekse en de Italiaanse regering alsmede van de Raad en de Commissie opmerkingen gemaakt en de vragen van het Hof beantwoord.

Daardoor hebben de belanghebbenden niet kunnen begrijpen op welke gronden de verordening is vastgesteld. Het belang van de motivering is des te groter omdat verordening nr. 530/2008 noodmaatregelen behelst waartoe slechts in uitzonderlijke omstandigheden kan worden besloten. De Commissie had het bestaan van een ernstige bedreiging voor de instandhouding van blauwvintonijn en de noodzaak van onverwijld optreden nauwkeurig moeten aantonen. Het enkele beroep op het feit dat de quota zijn opgebruikt, kan volgens deze partijen de noodmaatregelen niet rechtvaardigen.

## V — Argumenten van partijen

### A — De eerste en de tweede vraag

30. De eerste twee prejudiciële vragen betreffen de vraag of verordening nr. 530/2008 afdoende is gemotiveerd.

31. *Verzoekster, de Maltese, de Griekse en de Italiaanse regering* zijn van mening dat verordening nr. 530/2008 ontoereikend is gemotiveerd. In de considerans van de verordening wordt gerefereerd aan gegevens waarover de Commissie beschikte, maar die gegevens worden niet nader genoemd of gespecificeerd.

32. De *Commissie* meent dat verordening nr. 530/2008 in de zin van 's Hof's vaste rechtspraak afdoende is gemotiveerd.<sup>16</sup> Haars inziens komen in de considerans van de verordening de precieze redenen waarom zij de visserij op blauwvintonijn met ringzegevaartuigen voortijdig heeft stopgezet, duidelijk naar voren. In die considerans wordt namelijk melding gemaakt van de rechtsgrondslag, van het gevaar van overschrijding van de vangstquota en van het feit dat de lidstaten de verplichtingen krachtens verordening nr. 1559/2007 niet zijn nagekomen. De motiveringsplicht betekent volgens de Commissie niet dat alle door haar in aanmerking genomen technische en wetenschappelijke gegevens gedetailleerd moeten worden weergegeven. Bovendien mag de motiveringsplicht de betekenis van de procedure van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 niet ondermijnen.

<sup>16</sup> — De Commissie verwijst in dit verband naar het arrest van 25 oktober 2001, Italië/Raad (C-120/99, Jurispr. blz. I-7997, punten 28 en 29).

33. De Commissie beklemtoont dat het bij artikel 3 van verordening nr. 530/2008 ingestelde verbod op de aanvoer van blauwvintonijn noodzakelijk was om het voor ringzegenvaartuigen geldende vangstverbod te versterken. Zij erkent echter dat zij het vangstverbod zowel op artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 als op artikel 26 van deze verordening had kunnen baseren. Waar zij aanvankelijk had besloten de weg van artikel 26, lid 2, van verordening nr. 2371/2002 te bewandelen, heeft zij nadien ervoor gekozen de noodmaatregelen op artikel 7, lid 1, van deze verordening te baseren.

34. Over het bewijs van het bestaan van een ernstige bedreiging merkt de Commissie op, dat zij in casu diende te handelen overeenkomstig het in artikel 2 van verordening nr. 2371/2002 genoemde voorzorgsbeginsel, dat wil zeggen op basis van een potentieel gevaar of risico en niet op basis van een zekerheid.

#### B — De derde vraag

35. Met zijn derde vraag wil de verwijzende rechter weten, of de bestreden verordening het gewettigd vertrouwen heeft geschonden van de marktdeelnemers die voor het jaar 2008 quota toegekend hadden gekregen.

36. Verzoekster beklemtoont dat zij bij het sluiten van overeenkomsten met vissers de aan de lidstaten toegekende quota tot uitgangspunt heeft genomen. Haars inziens heeft de Commissie — door de onverwachte stopzetting van de visserij op blauwvintonijn terwijl de quota nog niet waren opgebruikt — haar gewettigd vertrouwen geschonden. Verzoekster meent ook dat de Commissie niet bevoegd is een verbod in te stellen op door ondernemingen verrichte activiteiten die plaatsvinden nadat de vis is gevangen.

37. De *Italiaanse regering* meent dat als aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 was voldaan, het gewettigd vertrouwen niet aan de geldigheid van de bestreden verordening in de weg kan staan.

38. De *Commissie* beklemtoont dat verzoekster nooit de toezegging heeft gekregen dat de vissers met wie zij overeenkomsten heeft gesloten, ook altijd de hun toegewezen hoeveelheid tonijn zouden vangen. Bovendien kan de visserij op blauwvintonijn altijd worden stopgezet in geval van uitputting van de quota of bij een ernstige bedreiging voor de instandhouding van de aquatische hulpbronnen. De Commissie noemt enkele verordeningen die dergelijke maatregelen bevatten.

C — *De vierde vraag*

39. De vierde vraag houdt in of de bestreden verordening in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, in de eerste plaats omdat zij het aanvoeren of het kooien van tonijn voor afmesten of voor de viskweek verbiedt, zelfs als het gaat om tonijn die vóór 16 juni 2008 is gevangen, en in de tweede plaats omdat zij deze activiteiten ook verbiedt met betrekking tot tonijn die is gevangen door vaartuigen die niet de vlag van een van de in artikel 1 van verordening nr. 530/2008 genoemde lidstaten voeren, ook al zijn daarbij de door het verdrag voor de instandhouding van tonijnen vastgestelde quota in acht genomen.

40. *Verzoekster* is van mening dat de bestreden verordening niet met het evenredigheidsbeginsel in overeenstemming is, aangezien zij geen evenwicht schept tussen het vereiste van milieubescherming en de noodzaak om de belangen van de marktdeelnemers niet al te zeer te schaden. De Commissie heeft bij de vaststelling van de bestreden verordening uitsluitend oog gehad voor het milieubeschermingsbelang, zonder daarbij ook de belangen van de marktdeelnemers te laten meewegen.

41. De *Griekse* en de *Italiaanse regering* stellen zich op het standpunt dat de verbodsmaatregel niet in verhouding staat tot het doel dat ermee wordt beoogd, namelijk instandhouding van de blauwvintonijnbestanden. De maatregel is ook onevenredig gelet op het feit dat de Spaanse vissers nog een week mochten blijven doorvissen.

42. De *Commissie* wijst erop dat de beoordelingen van artikel 3 van verordening nr. 530/2008 niet helemaal correct zijn en dat deze verordening slechts geldt voor tonijn die na 16 juni of 23 juni 2008 is gevangen. Deze uitlegging is ook zinvol gelet op de inhoud van de overige bepalingen van de verordening. De Commissie verklaart verder dat het verbod van artikel 3 van verordening nr. 530/2008 ook vaartuigen betreft die de vlag van andere dan de in de artikelen 1 en 2 van de verordening genoemde staten voeren. De Commissie acht het verbod niet disproportioneel, aangezien zij beschikte over informatie waaruit bleek dat ook vaartuigen van andere staten hun quotum zouden opgebruiken en eveneens de ICCAT-aanbevelingen in de wind hadden geslagen.

D — *De vijfde vraag*

43. Met zijn vijfde vraag wil de verwijzende rechter weten, of verordening nr. 530/2008 het evenredigheidsbeginsel schendt omdat de Commissie niet heeft aangetoond dat de door haar voorgenomen maatregelen zouden bijdragen tot het herstel van de tonijnbestanden.

44. *Verzoekster* is van mening dat het verbod op het aanvoeren en kooien van blauwvintonijn die al eerder is gevangen dan wel is gevangen door vaartuigen die de vlag

voeren van andere dan de in artikel 1 van de bestreden verordening genoemde staten, geen invloed heeft op de bescherming van de blauwvintonijnbestanden. De Commissie heeft haars inziens niet aangetoond dat deze bestanden zonder het in de bestreden verordening opgenomen verbod ernstig zouden worden bedreigd.

45. De *Maltese regering* beklemtoont dat het verbod niet tot de instandhouding van de blauwvintonijnbestanden heeft bijgedragen, aangezien het niet van invloed is geweest op de visserijactiviteiten buiten de Gemeenschap.

46. De *Commissie* wijst erop dat het herstel van de blauwvintonijnbestanden wordt verzekerd door het TAC-systeem en de door de ICCAT vastgestelde quota. Door erop toe te zien dat de quota in 2008 niet werden overschreden, heeft zij een maatregel genomen die tot de instandhouding van de bestanden bijdraagt.

E — *De zesde vraag*

47. Met zijn zesde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de bestreden verordening in strijd is met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit,

voor zover zij voor Spaanse vaartuigen het verbod op een andere datum laat ingaan dan voor vaartuigen van andere lidstaten.

48. *Verzoekster* en de *Griekse regering* zijn van mening dat het onderscheid tussen Spaanse vaartuigen en vaartuigen van andere lidstaten niet gerechtvaardigd is, met name gelet op het spoedeisend karakter van de door de Commissie genomen maatregelen. Als de maatregelen dringend waren en noodzakelijk om de instandhouding van de blauwvintonijnbestanden te waarborgen, valt het niet te rechtvaardigen dat de Spaanse vaartuigen een week langer met het vangen en aanvoeren van blauwvintonijn mochten doorgaan.

49. De *Commissie* beklemtoont dat de situatie van de Spaanse vaartuigen van die van de andere vaartuigen verschilde wegens het aantal vaartuigen in verhouding tot het quotum dat aan Spanje was toegekend. Er bestond geen gevaar dat die Spaanse vaartuigen het quotum vóór 23 juni 2008 zouden overschrijden.

F — *De zevende en de achtste vraag*

50. Met de zevende en de achtste vraag wil de verwijzende rechter weten, of artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het beginsel van hoor

en wederhoor zijn geschonden doordat de belanghebbenden noch de lidstaten gelegenheid hebben gehad om schriftelijke opmerkingen in te dienen alvorens de verordening werd vastgesteld.

51. *Verzoekster* is van mening dat zij vóór de vaststelling van de bestreden verordening had moeten worden gehoord en dat de Commissie daarom het beginsel van hoor en wederhoor en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie heeft geschonden.

52. De *Italiaanse regering* meent dat de Commissie de maatregelen had moeten baseren op artikel 26 van verordening nr. 2371/2002, dat haar onder meer verplicht de lidstaten te informeren. Met haar keuze voor de procedure van artikel 7, lid 1, van deze verordening heeft de Commissie volgens de Italiaanse regering artikel 47 van het Handvest en het beginsel van hoor en wederhoor geschonden.

53. De *Commissie* en de *Raad* beklamenten dat artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 geen raadpleging van de belanghebbenden voorschrijft. Zij wijzen erop dat artikel 47 van het Handvest het recht op een onpartijdige rechter regelt, dat hier niet aan de orde is. Artikel 41 van het Handvest regelt uitsluitend individuele gevallen.

## G — *De negende vraag*

54. Deze vraag komt erop neer, of artikel 7 van verordening nr. 2371/2002 ongeldig is omdat de noodmaatregelen kunnen worden genomen zonder dat de belanghebbenden en de lidstaten de mogelijkheid krijgen om vóór de vaststelling van het besluit schriftelijke opmerkingen in te dienen, waardoor het beginsel van hoor en wederhoor en de in het Handvest geformuleerde grondrechten worden geschonden.

55. *Verzoekster* is van mening dat zij vóór de vaststelling van verordening nr. 530/2008 had moeten worden gehoord en dat artikel 7 van verordening nr. 2371/2002, dat niet in die mogelijkheid voorziet, in strijd is met het beginsel van hoor en wederhoor en met de artikelen 41 en 47 van het Handvest.

56. De *Commissie* neemt ten aanzien van deze vraag hetzelfde standpunt in als ten aanzien van de zevende en de achtste vraag.

57. Volgens de *Raad* is artikel 7, lid 2, van verordening nr. 2371/2002 niet ongeldig. Het beginsel van hoor en wederhoor is weliswaar een fundamenteel beginsel van gemeenschapsrecht, dat in alle administratieve procedures geldt, maar het vereiste van eerbiediging van dit beginsel kan niet worden geacht eveneens te gelden in het kader van

de wetgevingsprocedure, waarin handelingen van algemene strekking worden vastgesteld.

## VI — Beoordeling door de advocaat-generaal

### H — De tiende vraag

58. Met de tiende vraag wil de verwijzende rechter weten of artikel 3 van verordening nr. 530/2008 aldus moet worden uitgelegd, dat het marktdeelnemers van de Gemeenschap verbiedt om blauwvintonijn die is gevangen met ringzegenvaartuigen die de vlag van een derde land voeren, aan te voeren en te kooien voor afmesten of voor de viskweek.

59. *Verzoekster* en de *Commissie* zijn van mening dat verordening nr. 530/2008 aldus moet worden uitgelegd, dat het verbod ook geldt voor de aanvoer van blauwvintonijn die is gevangen door vaartuigen die de vlag van een derde land voeren.

60. De *Italiaanse regering* meent daarentegen dat het verbod van verordening nr. 530/2008 uitsluitend geldt voor vangsten door vaartuigen uit de in de verordening genoemde lidstaten.

### A — Inleiding

61. De onderhavige zaak kan worden gezien tegen de achtergrond van de strijd voor de instandhouding van de blauwvintonijn, een diersoort die in toenemende mate wordt bedreigd.<sup>17</sup> De blauwvintonijn behoort tot de categorie ernstig bedreigde diersoorten<sup>18</sup>: de blauwvintonijnpopulatie is tot dusver met ongeveer 85% geslonken<sup>19</sup>. Op internationaal niveau worden daarom verschillende maatregelen getroffen met het oog op de instandhouding van deze vissoort, met name in het kader van de ICCAT. Met het oog op het herstel van de blauwvintonijnbestanden heeft

17 — Zie hierover onder meer het reeds in 1995 door de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties gepubliceerde „Examen de la situation mondiale des espèces de grands migrateurs et des stocks chevauchants”, *FAO document technique sur les pêches* 337, 1995, blz. 36.

18 — Zie onder meer de publicatie *Biodiversity: My Hotel in Action. A Guide to Sustainable Use of Biological Resources*, International Union for Conservation of Nature, Gland, 2008, blz. 64; Deere, C., *Net Gains: Linking Fisheries Management, International Trade and Sustainable Development*, IUCN, Washington, 2000, blz. 37. Zie ook Barnosky, A. D., *Heatstroke: Nature in an Age of Global Warming*, Island Press, Washington, 2009, blz. 50; Lévêque, C., *La biodiversité au quotidien: Le développement durable à l'épreuve des faits*, Éditions Quae, Versailles, 2008, blz. 173.

19 — Ook in de doctrine wordt erop gewezen dat er onmiskenbaar sprake is van overbevissing van de blauwvintonijnbestanden en dat de sterfte van deze vissoort met minimaal 25% moet worden teruggebracht. Zie Markus, T., *European fisheries law: from promotion to management*, Europa Law Publishing, Groningen, 2009, blz. 13.

de ICCAT voorzien in een geleidelijke verlaging van het niveau van de totale toegestane vangst, vangstbeperkingen in bepaalde gebieden en perioden, een nieuwe minimummaat voor blauwvintonijn, maatregelen betreffende recreatie- en sportvisserij alsook controlemaatregelen, en in de tenuitvoerlegging van de ICCAT-regeling inzake gezamenlijke internationale inspectie om de doeltreffendheid van het herstelplan te garanderen.<sup>20</sup> In het kader van de Verenigde Naties is in maart van dit jaar bovendien een volledig verbod op de internationale handel in blauwvintonijn voorgesteld, maar dit voorstel is niet aangenomen.

62. Wegens de ernstige mate waarin blauwvintonijn wordt bedreigd, zet ook de Europese Unie zich in voor de instandhouding van deze vissoort. Zo heeft zij met verordening nr. 1559/2007 een meerjarig herstelplan voor blauwvintonijn in het oostelijke deel van de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee vastgesteld. Deze verordening voorziet in een geleidelijke jaarlijkse vermindering van de totaal toegestane vangsten<sup>21</sup> en staat de blauwvintonijnvisserij slechts toe in de periode van 1 januari tot en met 30 juni<sup>22</sup>. Daarnaast bevat zij bijvoorbeeld ook bepalingen over de minimummaat van de blauwvintonijn die mag worden gevangen<sup>23</sup>, en voorziet zij in controlemaatregelen, zoals

verplichte vangstaangiften<sup>24</sup>. Het voor de verschillende lidstaten geldende vangstquotum voor blauwvintonijn is in de Unie vastgesteld bij verordening nr. 40/2008 en aangepast bij verordening nr. 446/2008.

63. De onderhavige zaak doet verscheidene vragen in verband met de geldigheid en één vraag in verband met de uitlegging van verordening nr. 530/2008 rijzen, maar ook een vraag in verband met de geldigheid van artikel 7 van verordening nr. 2371/2002. De Commissie heeft met eerstgenoemde verordening immers de blauwvintonijnvisserij met ringzegenvaartuigen uit Griekenland, Frankrijk, Italië, Cyprus en Malta met ingang van 16 juni 2008, en met ringzegenvaartuigen uit Spanje met ingang van 23 juni 2008 verboden. Ook heeft zij een verbod ingesteld op het aanvoeren, het kooien voor afmesten of voor de viskweek, of het overladen van blauwvintonijn die ofwel door die vaartuigen, ofwel door vaartuigen uit derde landen is gevangen.

#### B — *De eerste en de tweede vraag*

64. De eerste twee vragen van de verwijzende rechter, die wegens hun inhoudelijke samenhang samen moeten worden behandeld,

20 — Zie punt 3 van de considerans van verordening nr. 1559/2007.

21 — Zie artikel 3 van verordening nr. 1559/2007.

22 — Artikel 5, leden 1 en 2, van verordening nr. 1559/2007 verbiedt de blauwvintonijnvisserij in het oostelijke deel van de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee door grote pelagische beugvisserijvaartuigen van meer dan 24 m van 1 juni tot en met 31 december, en door ringzegenvaartuigen van 1 juli tot en met 31 december.

23 — Zie artikel 7 van verordening nr. 1559/2007.

24 — Zie artikel 17 van verordening nr. 1559/2007.

betreffen twee rechtsproblemen, namelijk of artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 een geschikte rechtsgrondslag voor verordening nr. 530/2008 is, en of verordening nr. 530/2008 toereikend is gemotiveerd<sup>25</sup>.

65. Eerst moet dus worden nagegaan of artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 als rechtsgrondslag voor verordening nr. 530/2008 kon dienen, en vervolgens of deze verordening naar behoren is gemotiveerd. Er moet met andere woorden eerst worden vastgesteld of de Commissie daadwerkelijk over bewijs van een ernstige bedreiging voor de instandhouding van de blauwvintonijnbestanden beschikte, op grond waarvan zij overeenkomstig artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 voor deze vissoort een vangstverbod moest instellen. Als deze bedreiging inderdaad bestond en de genoemde bepaling een geschikte rechtsgrondslag was, moet vervolgens worden nagegaan of de Commissie de bestreden verordening naar behoren heeft gemotiveerd<sup>26</sup>.

25 — Overigens houdt de tweede vraag in wezen in of verordening nr. 530/2008, gelet op haar rechtsgrondslag (artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002), afdoende is gemotiveerd. Alvorens te beoordelen of de motivering van de verordening toereikend is, moet echter eerst worden nagegaan of artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 een passende rechtsgrondslag voor verordening nr. 530/2008 was.

26 — Volgens 's Hofs vaste rechtspraak moet de motiveringsplicht van artikel 253 EG worden onderscheiden van de vraag naar de juistheid van de motivering, die de materiële wettigheid van de omstreden handeling betreft. Zie in die zin arresten van 19 september 2002, Spanje/Commissie (C-113/00, Jurispr. blz. I-7601, punt 47), en 5 maart 2009, Frankrijk/Raad (C-479/07, Jurispr. blz. I-24, punt 50).

1. Kon artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 als rechtsgrondslag voor de bestreden verordening dienen?

66. Volgens artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 kan de Commissie, op gemotiveerd verzoek van een lidstaat of op eigen initiatief, over noodmaatregelen beslissen indien aan twee voorwaarden is voldaan: ten eerste moet er bewijs zijn van een ernstige bedreiging voor de instandhouding van levende aquatische hulpbronnen of voor het mariene ecosysteem als gevolg van visserijactiviteiten, en ten tweede moet deze bedreiging onmiddellijke actie vereisen. Zoals de Maltese regering terecht beklemtoont, hangt de tweede voorwaarde voor de toepassing van deze bepaling af van de eerste: de noodzaak van onmiddellijke actie is de consequentie van de ernstige bedreiging voor de instandhouding van levende aquatische hulpbronnen, en — omgekeerd — wanneer van een dergelijke ernstige bedreiging geen sprake is, is er geen noodzaak voor onmiddellijke actie.

67. De genoemde voorwaarden voor de toepassing van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 betekenen dat de op basis van deze bepaling getroffen maatregelen uitzonderlijke noodmaatregelen zijn, waartoe in de regel wordt overgegaan in situaties waarin de visserijactiviteiten volledig moeten worden stopgezet, omdat anders onherstelbare gevolgen kunnen intreden voor een aquatische hulpbron of een marien ecosysteem. Het uitzonderlijke en urgente karakter van de maatregelen wordt ook geïllustreerd door de verordeningen die de Commissie tot dusver op basis van deze bepaling heeft vastgesteld. Zo heeft zij bijvoorbeeld in 2003 verordening (EG) nr. 677/2003 van 14 april 2003 tot



vaststelling van noodmaatregelen voor het herstel van het kabeljauwbestand in de Oost-zee<sup>27</sup> vastgesteld, waarbij zij de kabeljauwvisserij voor een bepaalde periode volledig heeft verboden omdat er zo veel ondermaatse kabeljauw werd gevangen, dat het kabeljauwbestand werd bedreigd. Ook heeft zij in 2005 op basis van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 een noodmaatregel getroffen waarbij zij de ansjovisvisserij in een bepaald gebied volledig heeft verboden, aangezien uit wetenschappelijke gegevens bleek dat dringende maatregelen nodig waren om het ansjovisbestand in dat gebied te beschermen en te herstellen.<sup>28</sup>

vaststellingen en statistische gegevens werkelijk beschikte over bewijs dat de instandhouding van de blauwvintonijnbestanden ernstig werd bedreigd, zodat noodmaatregelen noodzakelijk waren. Bij die beoordeling moet in aanmerking worden genomen dat de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (het visserijbeleid daaronder begrepen) door de Commissie de beoordeling van ingewikkelde economische en sociale situaties impliceert. De discretionaire bevoegdheid waarover de Commissie in deze zaak beschikt, betreft niet slechts de aard en de draagwijdte van de maatregelen, maar tot op zekere hoogte ook de vaststelling van de basisgegevens dienaangaande. In deze context kan de Commissie zich in voorkomend geval op algemene vaststellingen en statistische gegevens baseren.<sup>29</sup>

68. Bij het onderzoek of artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 als rechtsgrondslag voor verordening nr. 530/2008 kon dienen, moet dus eerst en vooral worden nagegaan of de Commissie op grond van algemene

69. Wat de omvang van de toetsing in de onderhavige zaak betreft, moet bovendien worden beklemtoond dat wanneer de gemeenschapswetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt — zoals het geval is op het gebied van de landbouw, de visserij daaronder begrepen — het rechterlijk toezicht

27 — PB L 97, blz. 31.

28 — Verordening (EG) nr. 1037/2005 van de Commissie van 1 juli 2005 tot vaststelling van noodmaatregelen voor de bescherming en het herstel van het ansjovisbestand in ICES-deelgebied VIII (PB L 171, blz. 24). Overigens heeft de Commissie tot op heden op basis van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 niet alleen maatregelen vastgesteld waarbij zij de visserij op bepaalde vissoorten heeft verboden, maar ook maatregelen tot instandhouding van mariene ecosystemen, bijvoorbeeld koraalriffen. Zie in dit verband bijvoorbeeld verordening (EG) nr. 1475/2003 van de Commissie van 20 augustus 2003 inzake de bescherming van koudwaterkoraalriffen tegen de gevolgen van de trawlvisserij in een gebied ten noordwesten van Schotland (PB L 211, blz. 14), en verordening (EG) nr. 263/2004 van de Commissie van 16 februari 2004 houdende verlenging met zes maanden van de toepassing van verordening (EG) nr. 1475/2003 inzake de bescherming van koudwaterkoraalriffen tegen de gevolgen van de trawlvisserij in een gebied ten noordwesten van Schotland (PB L 46, blz. 11).

29 — Zie in die zin arresten van 29 februari 1996, Commissie/Raad (C-122/94, Jurispr. blz. I-881, punt 18); 19 februari 1998, NIFPO en Northern Ireland Fishermen's Federation (C-4/96, Jurispr. blz. I-681, punten 41 en 42); 5 oktober 1999, Spanje/Raad (C-179/95, Jurispr. blz. I-6475, punt 29); 25 oktober 2001, Italië/Raad (C-120/99, Jurispr. blz. I-7997, punt 44), en 2 juli 2009, Bavaria en Bavaria Italia (C-343/07, Jurispr. blz. I-5491, punt 84). Zie ook mijn conclusie van 3 maart 2009 in de zaak Azienda Agricola Disarò Antonio e.a. (C-34/08, arrest van 14 mei 2009, Jurispr. blz. I-4023, punt 47).

zich volgens 's Hofs rechtspraak dient te beperken tot het onderzoek, of bij de vaststelling van de betrokken maatregel geen kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid is begaan, dan wel of het betrokken orgaan de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid niet kennelijk heeft overschreden.<sup>30</sup> Zelfs wanneer hij een dergelijke bevoegdheid heeft, moet de gemeenschapswetgever zijn keuze echter baseren op objectieve criteria, die in een passende verhouding staan tot het door de wetgeving nagestreefde doel, daarbij rekening houdend met alle feitelijke omstandigheden en de op het tijdstip van de vaststelling van de betrokken handeling beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens.<sup>31</sup> Bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid moet de gemeenschapswetgever de in geding zijnde belangen ten volle in aanmerking nemen, en in het kader van het onderzoek van de belasting die verschillende mogelijke maatregelen meebrengen, moet hij onderzoeken of de nagestreefde doelstellingen zo belangrijk zijn, dat zij — zelfs aanzienlijke — negatieve economische gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers rechtvaardigen.<sup>32</sup>

70. Volgens de algemeen toegankelijke gegevens die verzoekster aan het Hof heeft

overgelegd<sup>33</sup>, zouden de communautaire vaartuigen in 2008 slechts 63,23 % van het aan de Gemeenschap toegekende quotum hebben opgebruikt. Volgens diezelfde gegevens zouden de niet bij de Europese Unie aangesloten Middellandsezeelanden hun quotum niet<sup>34</sup> of nauwelijks<sup>35</sup> hebben overschreden.

71. Zoals de Commissie ter terechtzitting terecht heeft beklemtoond, mag echter niet worden vergeten dat dit slechts voorlopige gegevens zijn: volgens de definitieve gegevens zou de Gemeenschap in 2008 92,3 % van haar quotum hebben opgebruikt. Bovendien blijkt uit het ICCAT-rapport<sup>36</sup> dat de geschatte vangsthoeveelheid boven de bij de ICCAT gemelde hoeveelheid lag. Zo staat in dat rapport dat de totaal toegestane vangsten (TAC) voor blauwvintonijn in de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee voor 2008 28 500 ton bedroegen.<sup>37</sup> De gemelde vangsthoeveelheid (*reported catch*) voor 2008 bedroeg in dit gebied 23 868 ton, terwijl de geschatte vangsthoeveelheid (*best catch estimate*) op 25 760 ton lag.<sup>38</sup> De gemelde en de geschatte

30 — Zie bijvoorbeeld arresten van 12 juli 2001, *Jippes e.a.* (C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 80); 9 september 2004, *Spanje/Commissie* (C-304/01, Jurispr. blz. I-7655, punt 23), en 23 maart 2006, *Unitymark en North Sea Fishermen's Organisation* (C-535/03, Jurispr. blz. I-2689, punt 55).

31 — Zie bijvoorbeeld arrest van 16 december 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine e.a.* (C-127/07, Jurispr. blz. I-9895, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 — Zie in die zin arrest van 8 juni 2010, *Vodafone e.a.* (C-58/08, Jurispr. blz. I-4999, punt 53), en het in de voorgaande voetnoot aangehaalde arrest *Arcelor Atlantique et Lorraine e.a.*

33 — Bijlage 5 bij de schriftelijke opmerkingen van verzoekster: ICCAT Circular 1995/08.

34 — Zo zouden Kroatië en Marokko, wat de bij de ICCAT gemelde vangsten betreft, 98,91 % respectievelijk 87,32 % van hun quotum hebben bereikt. Zie bijlage 5 bij verzoeksters schriftelijke opmerkingen: ICCAT Circular 1995/08.

35 — Zo zouden Tunesië en Libië hun blauwvintonijnquotum met 7,20 % respectievelijk 5,58 % hebben overschreden.

36 — Zie het Report for biennial period, 2008-09, Part II (2009) — Vol. 2, te raadplegen op de website [www.iccat.int/Documents/BienRep/REP\\_EN\\_08-09\\_II\\_2.pdf](http://www.iccat.int/Documents/BienRep/REP_EN_08-09_II_2.pdf).

37 — *Ibidem*, blz. 119.

38 — *Ibidem*, blz. 120.

vangsten lagen dus onder de TAC, maar in deze gegevens zijn de illegale, niet-gemelde en niet-gereguleerde vangsten niet opgenomen, terwijl bovendien de potentiële vangsten (*potential catch*) voor 2008 ver boven de TAC lagen (34 120 ton)<sup>39</sup>.

zo gering mogelijk te houden, een dergelijke aanpak dient te volgen.<sup>41</sup> De voorzorgsaanpak van het visserijbeheer houdt in dat het ontbreken van adequate wetenschappelijke informatie niet mag worden gebruikt als motief voor het uitstellen of achterwege laten van beheersmaatregelen voor de instandhouding van de doelsoorten, de geassocieerde of afhankelijke soorten en de niet-doelsoorten en hun leefomgeving.<sup>42</sup>

72. Gelet op al deze gegevens kon de Commissie naar mijn mening verordening nr. 530/2008 vaststellen op de grondslag van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002, ook al beschikte zij bij die vaststelling misschien niet over volstrekt betrouwbare wetenschappelijke gegevens. De Commissie kon deze bepaling als rechtsgrondslag nemen omdat zij ook bij de vaststelling van de gegevens tot op zekere hoogte over een discretionaire bevoegdheid beschikt<sup>40</sup>, alsook omdat zij bij het nemen van deze noodmaatregelen een voorzorgsaanpak heeft gevolgd. Er mag namelijk niet worden vergeten dat de Gemeenschap bij het nemen van maatregelen die erop gericht zijn de levende aquatische hulpbronnen te beschermen en in stand te houden, voor een duurzame exploitatie van die hulpbronnen te zorgen en het effect van visserijactiviteiten op de mariene ecosystemen

73. Ik ben dan ook van mening dat artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 een passende rechtsgrondslag voor verordening nr. 530/2008 is.

2. Is de bestreden verordening afdoende gemotiveerd?

39 — Ibid., blz. 119. Ik voeg hieraan toe dat de potentiële vangsthoeveelheid wordt bepaald op basis van de capaciteit van de vissersvaartuigen. In de doctrine wordt erop gewezen dat als gevolg van de overcapaciteit van de vaartuigen (in verhouding tot de toegekende quota) overbevissing het grootste probleem van het gemeenschappelijk visserijbeleid is. Zie in die zin Berg, A., *Implementing and Enforcing European Fisheries Law: The Implementation and the Enforcement of the Common Fisheries Policy in the Netherlands and in the United Kingdom*, Kluwer, Den Haag, 1999, blz. 38; Markus, T., op.cit. (voetnoot 19), blz. 13. Zie ook het Groenboek „Hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid” [COM(2009) 163 def.], blz. 5, waarin erop wordt gewezen dat het probleem van de overbevissing van de Europese visbestanden al tientallen jaren aansleept en dat de visserijvloeden nog steeds te groot zijn in vergelijking met de beschikbare hulpbronnen.

40 — Zie punt 68 van deze conclusie.

74. Ik zal hierna onderzoeken of verordening nr. 530/2008 naar behoren is gemotiveerd en of zij, indien dit niet het geval blijkt te zijn, ongeldig is. Daartoe moet allereerst worden nagegaan wat de verplichtingen van de

41 — Zie artikel 2 van verordening nr. 2371/2002.

42 — Zie artikel 3, sub i, van verordening nr. 2371/2002.

Commissie zijn ten aanzien van de motivering van een verordening waarbij zij noodmaatregelen met het oog op de instandhouding van levende aquatische hulpbronnen vaststelt.

75. Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 253 EG<sup>43</sup> vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft vastgesteld, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking brengen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen.<sup>44</sup> De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, in het bijzonder de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adresaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben.<sup>45</sup> In de motivering behoeven niet alle feitelijk of juridisch relevante aspecten te worden gespecificeerd, aangezien bij de beantwoording van de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 253 EG voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context

en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen.<sup>46</sup>

76. Verder hangt volgens vaste rechtspraak de omvang van de motiveringsplicht af van de aard van de betrokken handeling. In het geval van handelingen van algemene strekking kan in de motivering worden volstaan met vermelding van het geheel der omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van haar algemene doelstellingen. Het Hof heeft in dit verband met name beklemtoond dat indien de essentie van het door de instelling nagestreefde doel uit de betwiste handeling blijkt, het te ver zou gaan om voor elke technische keuze een specifieke motivering te verlangen.<sup>47</sup>

77. Deze rechtspraak maakt dus duidelijk dat de Commissie in de motivering van de bestreden verordening geen concrete gegevens betreffende de uitputting van de blauwvin-tonijnbestanden behoeft te vermelden.

78. Dit standpunt wordt ook bevestigd door andere verordeningen die de Commissie op basis van artikel 7, lid 1, van verordening

43 — Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon artikel 296, lid 2, VWEU.

44 — Zie in die zin arresten van 5 oktober 2000, Duitsland/Commissie (C-288/96, Jurispr. blz. I-8237, punt 82), en 19 oktober 2000, Italië en Sardegna Lines/Commissie (C-15/98 en C-105/99, Jurispr. blz. I-8855, punt 65). Vgl. ook Schwarze, J. (ed.), *EU-Kommentar*, 2e druk, Nomos, Baden-Baden, 2009, blz. 1919, punten 5 e.v.

45 — Zie bijvoorbeeld arrest van 25 oktober 2001, Italië/Raad (C-120/99, Jurispr. blz. I-7997, punt 29).

46 — Zie in die zin met name arresten van 29 februari 1996, België/Commissie (C-56/93, Jurispr. blz. I-723, punt 86); 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France (C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 63); 7 maart 2002, Italië/Commissie (C-310/99, Jurispr. blz. I-2289, punt 48); 12 december 2002, België/Commissie (C-5/01, Jurispr. blz. I-11991, punt 68), en 5 maart 2009, Frankrijk/Raad (C-479/07, Jurispr. blz. I-24, punt 49).

47 — Zie bijvoorbeeld arresten van 7 november 2000, Luxemburg/Parlement en Raad (C-168/98, Jurispr. blz. I-9131, punt 62); 9 september 2003, Kik/BHIM (C-361/01 P, Jurispr. blz. I-8283, punt 102), en arrest Commissie/Spanje (punt 51), aangehaald in voetnoot 30.

nr. 2371/2002 heeft vastgesteld, zoals verordening (EG) nr. 677/2003 tot vaststelling van noodmaatregelen voor het herstel van het kabeljauwbestand in de Oostzee<sup>48</sup>, verordening (EG) nr. 1037/2005 van 1 juli 2005 tot vaststelling van noodmaatregelen voor de bescherming en het herstel van het ansjovisbestand in ICES-deelgebied VIII<sup>49</sup>, verordening (EG) nr. 1539/2005 van 22 september 2005 tot verlenging van de noodmaatregelen voor de bescherming en het herstel van het ansjovisbestand in ICES-deelgebied VIII<sup>50</sup>, of verordening (EG) nr. 1475/12003 van 20 augustus 2003 inzake de bescherming van koudwaterkoraalriffen tegen de gevolgen van de trawlvisserij in een gebied ten noordwesten van Schotland<sup>51</sup>.

indien zij ten tijde van die vaststelling niet over gegevens had beschikt waaruit bleek dat zonder noodmaatregelen de instandhouding van de blauwvintonijnbestanden ernstig zou worden bedreigd.

81. Ik ben dan ook van mening dat de Commissie verordening nr. 530/2008 naar behoren heeft gemotiveerd.

### C — De derde vraag

79. In geen van deze verordeningen heeft de Commissie concrete gegevens over een ernstige bedreiging voor de instandhouding van de levende aquatische hulpbronnen vermeld, hoewel uit elke verordening bleek dat zij zich op die gegevens had gebaseerd. Verzoeksters standpunt dat de Commissie in de bestreden verordening concrete gegevens betreffende een ernstige bedreiging voor de instandhouding van de blauwvintonijnbestanden had moeten vermelden, kan dan ook niet worden aanvaard.

80. Overigens had de Commissie — zoals ik in punt 72 hierboven reeds heb opgemerkt — op grond van het voorzorgsbeginsel verordening nr. 530/2008 ook kunnen vaststellen

82. Met zijn derde vraag wil de verwijzende rechter in wezen weten, of verordening nr. 530/2008 ongeldig is wegens schending van het gewettigd vertrouwen van marktdeelnemers zoals verzoekster.

83. Volgens vaste rechtspraak kan elke marktdeelnemer bij wie een instelling gegronde verwachtingen heeft gewekt, zich op de bescherming van het gewettigd vertrouwen beroepen.<sup>52</sup> Nauwkeurige, onvoorwaardelijke en concordante inlichtingen die van bevoegde en betrouwbare bronnen afkomstig

48 — Aangehaald in voetnoot 27.

49 — PB L 171, blz. 24.

50 — PB L 247, blz. 9.

51 — PB L 211, blz. 14.

52 — Zie in die zin bijvoorbeeld arresten van 11 maart 1987, Van den Bergh en Jurgens (265/85, Jurispr. blz. 1155, punt 44); 15 juli 2004, Di Lenardo en Dilexport (C-37/02 en C-38/02, Jurispr. blz. I-6911, punt 70); 10 maart 2005, Spanje/Raad (C-342/03, Jurispr. blz. I-1975, punt 47), en 25 oktober 2007, Komninou e.a./Commissie (C-167/06 P, Jurispr. blz. I-141, punt 63).

zijn, zijn, ongeacht de vorm waarin zij worden meegedeeld, toezeggingen die dergelijke verwachtingen kunnen wekken.<sup>53</sup> Niemand kan dan ook schending van dit beginsel stellen, wanneer de administratie hem geen precieze toezeggingen heeft gedaan.<sup>54</sup> Wanneer verder een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige communautaire maatregel kan voorzien, kan hij zich niet op dit beginsel beroepen wanneer die maatregel wordt vastgesteld.<sup>55</sup>

artikel 21 van verordening nr. 2847/93 maatregelen tot regulering of tijdelijke sluiting van de visserij kunnen vaststellen.

85. Op de derde vraag moet naar mijn mening dan ook worden geantwoord, dat verordening nr. 530/2008 het gewettigd vertrouwen van marktdeelnemers zoals verzoekster niet schendt.

#### D — De vierde en de vijfde vraag

84. Zoals de Commissie terecht beklemt, heeft verzoekster van haar niet de toezegging gekregen dat de visserij op blauwvintonijn met ringzegenvaartuigen hoe dan ook tot en met 30 juni 2008 bleef toegestaan. Als verzoekster zich op dit punt — zonder duidelijke toezeggingen van de kant van de Commissie — op een gewettigd vertrouwen kon beroepen, dan werd het de Commissie feitelijk onmogelijk gemaakt maatregelen te nemen waarmee de visserij tijdelijk kan worden stopgezet. Zij zou dan niet alleen geen noodmaatregelen overeenkomstig artikel 7 van verordening nr. 2371/2002 of op artikel 26 van deze verordening gebaseerde maatregelen kunnen nemen, maar evenmin op grond van

86. Met zijn vierde en vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of verordening nr. 530/2008 in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Hij vraagt zich dit af

- omdat geen enkele marktdeelnemer van de Gemeenschap tonijn mag aanvoeren of kooien voor afmesten of voor de viskweek, zelfs niet als het gaat om tonijn die is gevangen vóór de datum met ingang waarvan de visserij door verordening nr. 530/2008 is stopgezet, en
- omdat geen enkele marktdeelnemer van de Gemeenschap deze activiteiten mag verrichten met betrekking tot tonijn die

53 — Zie in die zin bijvoorbeeld het in voetnoot 52 aangehaalde arrest *Kominou e.a./Commissie* (punt 63).

54 — Zie in die zin bijvoorbeeld arresten van 24 november 2005, *Duitsland/Commissie* (C-506/03, punt 58), en 22 juni 2006, *België en Forum 187/Commissie* (C-182/03 en C-217/03, Jurispr. blz. I-5479, punt 147), alsmede het in voetnoot 52 aangehaalde arrest *Kominou e.a./Commissie* (punt 63).

55 — Zie in die zin het in voetnoot 52 aangehaalde arrest *Van den Bergh en Jurgens* (punt 44); arrest van 15 april 1997, *Irish Farmers Association e.a.* (C-22/94, Jurispr. blz. I-1809, punt 25), en het in voetnoot 54 aangehaalde arrest *België en Forum 187/Commissie* (punt 147).

is gevangen door vissers wier vaartuigen niet de vlag van een van de in artikel 1 van verordening nr. 530/2008 genoemde lidstaten voeren.

87. Ik zal hierna beide vragen betreffende de schending van het evenredigheidsbeginsel onderzoeken.

1. Proportionaliteit van het verbod op de aanvoer van tonijn die vóór de invoering van het vangstverbod is gevangen

88. Om te beginnen moet worden nagegaan of de maatregel die alle marktdeelnemers van de Gemeenschap verbiedt tonijn aan te voeren of te kooien voor afmesten of voor de viskweek, zelfs als het gaat om tonijn die is gevangen voordat bij verordening nr. 530/2008 een vangstverbod werd ingesteld voor ringzegenvaartuigen die de vlag voeren van Griekenland, Frankrijk, Italië, Cyprus of Malta, dat wil zeggen vóór 16 juni 2008, niet buiten verhouding is.

89. In verband met deze maatregel moet worden beklemtoond, dat verordening nr. 530/2008 in artikel 3 duidelijk bepaalt dat marktdeelnemers van de Gemeenschap met ingang van 16 juni 2008 — en met ingang van 23 juni 2008 voor zover het gaat om door

Spaanse ringzegenvaartuigen gevangen tonijn — niet meer mogen instemmen met het aanvoeren, het kooien voor afmesten of voor de viskweek, of het overladen in wateren of havens van de Gemeenschap van blauwvintonijn die met ringzegenvaartuigen is gevangen in de Atlantische Oceaan, ten oosten van 45° WL, en in de Middellandse Zee. Op basis van een letterlijke uitlegging van deze bepaling zou kunnen worden geconcludeerd dat dit verbod ook geldt voor tonijn die vóór 16 juni dan wel 23 juni 2008 is gevangen.

90. De Commissie heeft in haar schriftelijke opmerkingen echter al te kennen gegeven dat op basis van een teleologische uitlegging van de bepaling moet worden geconcludeerd, dat marktdeelnemers van de Gemeenschap niet meer mogen instemmen met het aanvoeren en het kooien voor afmesten of voor de viskweek van na 16 juni dan wel 23 juni 2008 *gevangen* blauwvintonijn. Artikel 3 van verordening nr. 530/2008 moet worden gelezen in samenhang met de artikelen 1 en 2 van deze verordening, die de blauwvintonijnvisserij met ingang van 16 juni respectievelijk 23 juni 2008 verbieden.

91. Aangezien ik de door de Commissie voorgestane teleologische uitlegging van artikel 3 van verordening nr. 530/2008 onderschrijf, ben ik van mening dat de vraag of dit artikel het evenredigheidsbeginsel schendt voor zover de aanvoer van vóór 16 juni dan wel 23 juni 2008 gevangen tonijn wordt verboden, volstrekt niet aan de orde is.

2. Proportionaliteit van het verbod op de aanvoer van tonijn die is gevangen door vaartuigen die de vlag van een derde land voeren

veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel.<sup>56</sup>

92. Belangrijker is het om na te gaan of de maatregel van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 530/2008 niet disproportioneel is voor zover alle marktdeelnemers van de Gemeenschap wordt verboden om zich bezig te houden met het aanvoeren en het kooien voor afmesten of voor de viskweek (hierna: „verbod op de aanvoer van tonijn”) van tonijn die is gevangen door vissers wier vaartuigen niet de vlag van een van de in artikel 1 van verordening nr. 530/2008 genoemde lidstaten voeren.

94. Bij het evenredigheidsonderzoek moet dus worden uitgegaan van een drietraps-toets, waarbij achtereenvolgens de geschiktheid, de noodzakelijkheid en het evenredige karakter van de maatregel dienen te worden onderzocht.<sup>57</sup>

a) Toetsingsmaatstaf

95. Het Hof heeft echter geoordeeld dat wanneer de gemeenschapswetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt — zoals op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het visserijbeleid daaronder begrepen — het rechterlijk toezicht zich dient te beperken tot het onderzoek, of bij de vaststelling van de betrokken maatregel geen kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid is begaan, dan wel of het betrokken orgaan de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid

93. Volgens het evenredigheidsbeginsel, dat tot de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht behoort, mogen handelingen van gemeenschapsinstellingen niet buiten de grenzen treden van wat geschikt en absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de

56 — Zie in die zin arresten van 11 juni 2009, *Agrana Zucker* (C-33/08, Jurispr. blz. I-5035, punt 31), en 7 september 2006, *Spanje/Raad* (C-310/04, Jurispr. blz. I-7285, punt 97); het in voetnoot 30 aangehaalde arrest *Jippes e.a.* (punt 81), alsmede arresten van 5 oktober 1994, *Crispoltoni e.a.* (C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Jurispr. blz. I-4863, punt 41), en 13 november 1990, *Fedesa e.a.* (C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 13).

57 — Zie over deze drietraps-toets onder meer punt 60 van mijn conclusie van 21 januari 2010 in de zaak *Agrana Zucker* (C-365/08, arrest van 20 mei 2010, Jurispr. blz. I-4341). Zie betreffende de uit drie stappen bestaande evenredigheids-toetsing onder meer *Simon, D.*, „Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de Justice des Communautés Européennes”, *Petites affiches*, nr. 46/2009, blz. 17, punten 20 e.v.; de *Búrca, G.*, „The Principle of Proportionality and its Application in EC Law”, *Yearbook of European Law*, Vol. 13, Oxford University Press, 1993, blz. 113; Van *Gerwen, W.*, „The Effect of Proportionality on the Actions of Member States of the European Community: National Viewpoints from Continental Europe”, in *Ellis, E.*, *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart Publishing, Oxford en Portland, 1999, blz. 37.



niet kennelijk heeft overschreden.<sup>58</sup> Gezien de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de gemeenschapswetgever op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid beschikt, kan volgens het Hof aan de rechtmatigheid van een op dit gebied vastgestelde maatregel slechts afbreuk worden gedaan, wanneer de maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel.<sup>59</sup>

96. Zoals ik in mijn conclusies in de zaken *Azienda Agricola*<sup>60</sup> en *Agrana Zucker*<sup>61</sup> reeds heb beklemtoond, en zoals ook advocaat-generaal Sharpston in de zaak *Zuckerfabrik Jülich*<sup>62</sup> heeft opgemerkt, is een dergelijke beperking van de evenredigheidstoetsing tot een loutere toetsing van de geschiktheid van de maatregel niet overtuigend.<sup>63</sup>

58 — Zie bijvoorbeeld de in voetnoot 30 aangehaalde arresten *Jippes e.a.* (punt 80), *Spanje/Commissie* (punt 23) en *Unitymark en North Sea Fishermen's Organisation* (punt 55).

59 — Zie bijvoorbeeld de in voetnoot 56 aangehaalde arresten *Fedesa e.a.* (punt 14) en *Crispoltoni e.a.* (punt 42); het in voetnoot 30 aangehaalde arrest *Jippes e.a.* (punt 82), en arrest van 10 januari 2006, *IATA en ELFAA* (C-344/04, Jurispr. blz. 1-403, punt 80).

60 — Zie mijn conclusie in de zaak *Azienda Agricola Disarò Antonio e.a.* (aangehaald in voetnoot 29, punt 61).

61 — Zie mijn conclusie in de zaak *Agrana Zucker* (aangehaald in voetnoot 57, punt 64).

62 — Conclusie van advocaat-generaal Sharpston van 14 juni 2007 in de gevoegde zaken *Zuckerfabrik Jülich* (C-5/06 en C-23/06–C-36/06, Jurispr. blz. 1-3231, punt 65).

63 — Overigens heeft het Hof in het arrest *Vodafone e.a.* (aangehaald in voetnoot 32, punten 51-71) bij het onderzoek van de rechtmatigheid van de gemeenschapsverordening, ondanks de ruime discretionaire bevoegdheid van de gemeenschapswetgever, een uit drie stappen bestaande evenredigheidstoetsing verricht, aangezien het de geschiktheid (punten 55-60), de noodzakelijkheid (punten 61-68) en de evenredigheid (punt 69) van de maatregel heeft onderzocht.

97. In de vereisten van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid komt namelijk geen gradatie tot uitdrukking van één enkele gedachte. Eerst in het kader van de toetsing van het noodzakelijke en niet onevenredige karakter van een maatregel worden het door de gemeenschapswetgever nagestreefde doel en de betrokken rechten van de particulieren „met elkaar in verband gebracht”.<sup>64</sup> Wordt slechts de geschiktheid van een maatregel getoetst, dan is er dus geen sprake van toetsing van de evenredigheid, maar slechts van een objectieve toetsing van de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid van de gemeenschapswetgever.<sup>65</sup>

98. Ik meen dan ook dat ook op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het visserijbeleid daaronder begrepen, een uit drie stappen bestaande evenredigheidstoetsing moet worden verricht. Wegens de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de gemeenschapswetgever op dit terrein beschikt, moet deze toetsing echter beperkt blijven tot de vraag of de betrokken maatregel kennelijk ongeschikt, kennelijk niet noodzakelijk of kennelijk onevenredig was.<sup>66</sup> Daarmee wordt de beleidsmarge van de gemeenschapswetgever ten aanzien van complexe politieke, economische en sociale keuzes geëerbiedigd, en

64 — Zie mijn conclusies in de zaken *Azienda Agricola Disarò Antonio e.a.* (aangehaald in voetnoot 29, punt 63) en *Agrana Zucker* (aangehaald in voetnoot 57, punt 66).

65 — Zie mijn conclusies in de zaken *Azienda Agricola Disarò Antonio e.a.* (aangehaald in voetnoot 29, punt 63) en *Agrana Zucker* (aangehaald in voetnoot 57, punt 66).

66 — Zie mijn conclusies in de zaken *Azienda Agricola Disarò Antonio e.a.* (aangehaald in voetnoot 29, punt 64) en *Agrana Zucker* (aangehaald in voetnoot 57, punt 70).

voorkomen dat het Hof zijn eigen beoordeling in de plaats stelt van die keuzes.

doel coherent en stelselmatig te bereiken.<sup>67</sup> Een maatregel is dus kennelijk ongeschikt indien hij reeds op het eerste gezicht niet de verwezenlijking van het betrokken doel waarborgt, dan wel indien hij reeds op het eerste gezicht niet waarborgt dat dit doel coherent en systematisch wordt bereikt.

## b) Evenredigheidstoetsing

99. Om te beginnen moet het doel van het litigieuze verbod op de aanvoer van tonijn worden bepaald. Zoals uit punt 10 van de considerans van verordening nr. 530/2008 blijkt, beoogt dit verbod de maatregelen ter voorkoming van een ernstige bedreiging van de instandhouding van de blauwvintonijnbestanden nog efficiënter te maken.

102. Naar mijn mening is het in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 530/2008 geformuleerde verbod op de aanvoer van tonijn op zich niet kennelijk ongeschikt om de maatregelen ter voorkoming van een ernstige bedreiging voor de instandhouding van de blauwvintonijnbestanden nog efficiënter te maken.

100. Hierna moet worden onderzocht of deze maatregel, gelet op het ermee beoogde doel, kennelijk ongeschikt, kennelijk niet noodzakelijk of kennelijk onevenredig is.

103. Deze maatregel van de Gemeenschap zou op zich kennelijk ongeschikt zijn, indien het volledig was uitgesloten dat hij de visserij door vaartuigen uit derde landen zou kunnen beïnvloeden. In dit verband moet worden blemtoond dat de gemeenschapswetgever op het gebied van de landbouw, de visserij daaronder begrepen, over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, die beantwoordt aan de politieke verantwoordelijkheid die hij voor de uitvoering van het gemeenschappelijk

## i) Onderzoek of de maatregel kennelijk ongeschikt is

101. Volgens vaste rechtspraak is een maatregel alleen dan geschikt om de verwezenlijking van een bepaald doel te waarborgen, wanneer zij daadwerkelijk ertoe strekt, dat

<sup>67</sup> — Zie in die zin arrest van 6 maart 2007, *Placanica e.a.* (C-338/04, C-359/04 en C-360/04, Jurispr. blz. I-1891, punten 53 en 58); 17 juli 2008, *Corporación Dermoestética* (C-500/06, Jurispr. blz. I-5785, punten 39 en 40), en 10 maart 2009, *Hartlauer* (C-169/07, Jurispr. blz. I-1721, punt 55), die weliswaar betrekking hebben op de beoordeling van de evenredigheid van een nationale wettelijke regeling, maar naar analogie kunnen worden toegepast op de evenredigheidstoetsing van communautaire maatregelen. Zie bijvoorbeeld ook de conclusie van advocaat-generaal Kokott van 6 mei 2010 in de zaak *Andersen* (C-499/08, arrest van 12 oktober 2010, Jurispr. blz. I-9343, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

landbouwbeleid draagt.<sup>68</sup> De Commissie heeft in de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid kennelijk gemeend dat het verbod op de aanvoer van tonijn ook invloed zal (of kan) hebben op de visserij door vaartuigen uit derde landen, omdat — zonder het aanvoerverbod — de mogelijkheid bestaat dat ringzegenvaartuigen uit staten waarop verordening nr. 530/2008 geen betrekking heeft, een grotere hoeveelheid tonijn zullen gaan vangen met de bedoeling deze te verkopen aan marktdeelnemers van de Gemeenschap. Naar mijn mening is deze maatregel dan ook op zich niet kennelijk ongeschikt om de doelstelling van instandhouding van de blauwvintonijnbestanden te verwezenlijken.

blijven vissen, trad ook het aanvoerverbod voor hen een week later in werking. Ik acht het dan ook volstrekt niet coherent en systematisch dat de viskwekers van de Gemeenschap in de week van 16 tot en met 23 juni 2008 geen tonijn mochten afnemen van ringzegenvaartuigen uit derde landen, maar wel zonder enige restrictie tonijn mochten kopen van Spaanse ringzegenvaartuigen. Het is namelijk mogelijk dat juist doordat de visserij door de Spaanse vaartuigen bleef toegestaan, de in het voorgaande punt van deze conclusie tot uitdrukking gebrachte vrees bewaarheid is geworden, omdat de Spaanse vaartuigen de mogelijkheid hadden een grotere hoeveelheid tonijn te vangen en deze te verkopen aan viskwekers in andere lidstaten. Deze incoherentie maakt het verbod op de aanvoer van door vaartuigen uit derde staten gevangen tonijn eigenlijk betekenisloos en daarmee kennelijk ongeschikt om het ermee beoogde doel te bereiken.

104. Ik zie echter problemen als het gaat om de coherentie van het aanvoerverbod van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 530/2008 met het in lid 2 van hetzelfde artikel geformuleerde aanvoerverbod. Naast het verbod op de aanvoer van tonijn in artikel 3, lid 1, bevat verordening nr. 530/2008 in lid 2 van dit artikel immers nog een vergelijkbaar verbod op de aanvoer van tonijn die is gevangen door onder Spaanse vlag varende ringzegenvaartuigen. Aangezien Spaanse ringzegenvaartuigen een week langer op tonijn mochten

105. Ik meen derhalve dat het in artikel 3 van verordening nr. 530/2008 geformuleerde verbod op de aanvoer van tonijn kennelijk ongeschikt is ter verwezenlijking van de doelstelling, de maatregelen ter voorkoming van een ernstige bedreiging voor de instandhouding van de blauwvintonijnbestanden nog efficiënter te maken.

68 — Zie mijn conclusie in de zaak Azienda Agricola Disarò Antonio e.a. (aangehaald in voetnoot 29, punt 37).

ii) Onderzoek of de maatregel kennelijk niet noodzakelijk is

vaartuigen, pas op 23 juni 2008 van kracht was geworden. Daarmee zou echter wederom een incoherent verbod op de aanvoer van tonijn zijn ingevoerd.

106. Voor het geval het Hof zou menen dat het verbod op de aanvoer van tonijn niet kennelijk ongeschikt is ter verwezenlijking van de doelstelling, de maatregelen ter voorkoming van een ernstige bedreiging voor de instandhouding van de blauwvintonijnbestanden nog efficiënter te maken, moet subsidiair worden nagegaan of de maatregel kennelijk niet noodzakelijk was. Op terreinen waarop de wetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, moet het onderzoek naar de noodzaak van de maatregel immers beperkt blijven tot de vraag of er onder meerdere ter verwezenlijking van het doel geschikte maatregelen *kennelijk* een andere maatregel is die de betrokken belangen of het betrokken rechtsgoed minder belast.

108. Naar mijn mening kan dan ook niet worden vastgesteld dat het in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 530/2008 geformuleerde verbod op de aanvoer van tonijn kennelijk niet noodzakelijk is ter verwezenlijking van de doelstelling van instandhouding van de blauwvintonijnbestanden.

iii) Onderzoek of de maatregel kennelijk onevenredig is

107. Er is in mijn ogen niets waaruit kan worden geconcludeerd dat er kennelijk een andere maatregel is die de betrokken belangen of het betrokken rechtsgoed minder zou belasten. Weliswaar zou kunnen worden verdedigd dat het verbod op de aanvoer van tonijn die is gevangen door ringzegenvaartuigen uit derde landen, kennelijk niet noodzakelijk was ter verwezenlijking van het beoogde doel, omdat daartoe reeds zou hebben volstaan dat het aanvoerverbod voor ringzegenvaartuigen uit derde landen, net zoals voor Spaanse

109. Voor het geval het Hof het verbod op de aanvoer van tonijn kennelijk ongeschikt noch kennelijk niet noodzakelijk zou achten, moet nog worden nagegaan of het verbod niet kennelijk onevenredig is, dat wil zeggen dat een afweging moet worden gemaakt tussen de benadeelde belangen van de betrokken marktdeelnemers en het belang van de bescherming van de blauwvintonijn. Ik zie geen enkele reden waarom de evenredigheid van een dergelijke maatregel in twijfel zou moeten worden getrokken. Hoewel de betrokken marktdeelnemers natuurlijk economisch nadeel ondervinden van het verbod op de aanvoer van tonijn, wegen de voordelen van de bescherming van de blauwvintonijn onmiskenbaar

zwaarder. Mocht het Hof menen dat het verbod op de aanvoer van tonijn kennelijk ongeschikt noch kennelijk niet noodzakelijk is, dan is deze maatregel naar mijn mening dus evenmin kennelijk onevenredig.

c) Gevolgen van de schending van het evenredigheidsbeginsel

111. Tot slot moet nog worden onderzocht welke gevolgen de schending van het evenredigheidsbeginsel voor de geldigheid van verordening nr. 530/2008 heeft. Allereerst moet worden nagegaan of wegens de schending van het evenredigheidsbeginsel de hele verordening dan wel uitsluitend artikel 3 ervan ongeldig is.

iv) Conclusie

110. Vastgesteld moet dus worden dat artikel 3 van verordening nr. 530/2008 niet bepaalt dat marktdeelnemers van de Gemeenschap zich niet mogen bezighouden met het aanvoeren, het kooien voor afmesten of voor de viskweek, of het overladen van blauwvintonijn die is gevangen vóór de datum waarop de visserij bij verordening nr. 530/2008 is stopgezet, zodat in zoverre de evenredigheidsvraag niet speelt. Daarentegen is de in artikel 3 van deze verordening geformuleerde maatregel volgens welke marktdeelnemers van de Gemeenschap zich niet mogen bezighouden met het aanvoeren, het kooien voor afmesten of voor de viskweek, of het overladen van blauwvintonijn die is gevangen door ringzegenvaartuigen die niet de vlag van een van de in de verordening genoemde lidstaten voeren, niet met het evenredigheidsbeginsel in overeenstemming.

112. Volgens vaste rechtspraak kan een gemeenschapshandeling alleen dan ten dele nietig worden verklaard, wanneer de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling.<sup>69</sup> Aan dit scheidingsvereiste wordt niet voldaan indien als gevolg van de partiële nietigverklaring de kern van de handeling zou wijzigen.<sup>70</sup>

113. In casu moet worden opgemerkt dat artikel 3 van verordening nr. 530/2008 aldus is opgezet, dat het zonder problemen van de overige artikelen van de verordening kan worden gescheiden. Ook als dit artikel, waarin het

<sup>69</sup> — Ofschoon deze rechtspraak beroepen tot nietigverklaring betreft, kan zij naar analogie worden toegepast in het kader van het onderzoek van een prejudiciële vraag betreffende de geldigheid van een gemeenschapshandeling: zie bijvoorbeeld arresten van 10 december 2002, Commissie/Raad (C-29/99, Jurispr. blz. I-11221, punten 45 en 46); 21 januari 2003, Commissie/Parlement en Raad (C-378/00, Jurispr. blz. I-937, punt 30), en 30 september 2003, Duitsland/Commissie (C-239/01, Jurispr. blz. I-10333, punt 33).

<sup>70</sup> — Zie bijvoorbeeld arrest van 31 maart 1998, Frankrijk e.a./Commissie (C-68/94 en C-30/95, Jurispr. blz. I-1375, punt 257), alsmede de in voetnoot 69 aangehaalde arresten Commissie/Raad (punt 46) en Duitsland/Commissie (punt 34).

verbod op de aanvoer van tonijn staat, nietig wordt verklaard, zal het in de artikelen 1 en 2 van de verordening geformuleerde vangstverbod onverkort van kracht kunnen blijven.

1. Onderscheid tussen Spaanse vaartuigen en vaartuigen die de vlag voeren van Griekenland, Italië, Frankrijk, Cyprus of Malta

114. Artikel 3 van verordening nr. 530/2008 is volgens mij dan ook ongeldig wegens schending van het evenredigheidsbeginsel.

a) Rechtvaardiging van het onderscheid tussen de Spaanse en de andere vaartuigen

E — *De zesde vraag*

116. Om te beginnen moet worden nagegaan of het onderscheid tussen Spaanse ringzegevaartuigen enerzijds en ringzegevaartuigen die de vlag voeren van Griekenland, Italië, Frankrijk, Cyprus of Malta, anderzijds, valt te rechtvaardigen.

115. Met zijn zesde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of verordening nr. 530/2008 ongeldig is wegens schending van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in de zin van artikel 12 EG, voor zover zij niet alleen onderscheid maakt tussen ringzegevaartuigen die de Spaanse vlag en ringzegevaartuigen die de vlag van Griekenland, Italië, Frankrijk, Cyprus of Malta voeren, maar ook tussen vaartuigen uit deze zes lidstaten en vaartuigen uit de andere lidstaten.<sup>71</sup>

117. Volgens vaste rechtspraak vereist het beginsel van gelijke behandeling dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is.<sup>72</sup>

118. In haar schriftelijke opmerkingen over deze vraag voert de Commissie tot haar verdediging om te beginnen aan, dat er in verband

71 — Met „andere” lidstaten wordt met name Portugal bedoeld, waaraan overeenkomstig de bijlage bij verordening nr. 446/2008 een quotum van 518,96 ton is toegekend. De overige lidstaten waarop verordening nr. 530/2008 geen betrekking heeft, hebben samen een quotum van 60 ton toegekend gekregen.

72 — Zie bijvoorbeeld arresten van 17 oktober 1995, Fishermen's Organisations e.a. (C-44/94, Jurispr. blz. I-3115, punt 46); 30 maart 2006, Spanje/Raad (C-87/03 en C-100/03, Jurispr. blz. I-2915, punt 48); 19 april 2007, Spanje/Raad (C-134/04, Jurispr. blz. I-54, punt 28), en 8 november 2007, Spanje/Raad (C-141/05, Jurispr. blz. I-9485, punt 40).

met de onder Spaanse vlag varende vaartuigen geen sprake is geweest van discriminatie, aangezien er volgens de schatting van de werkelijke vangsten geen gevaar bestond dat de Spaanse vaartuigen het aan Spanje toegekende quotum zouden overschrijden. De Commissie stelt bovendien dat de situatie van de Spaanse vloot (aantal vaartuigen in verhouding tot het aan Spanje toegekende quotum) objectief verschilde van die van de andere vloten. Ter terechtzitting heeft de Commissie tot slot nog opgemerkt dat de situatie van de Spaanse vaartuigen ook objectief anders was omdat het vangstseizoen in Spanje een week later begint. Het merendeel van de Spaanse ringzegenvaartuigen vist namelijk op blauwvintonijn in de wateren rondom de Balearen, waar het zeewater een week later dan elders een voor de blauwvintonijnvisserij geschikte temperatuur bereikt.<sup>73</sup>

119. In verband met het onderscheid tussen Spaanse ringzegenvaartuigen en andere onder verordening nr. 530/2008 vallende ringzegenvaartuigen voert de Commissie dus drie argumenten aan: 1) geen concreet gevaar van uitputting van het Spaanse quotum door de Spaanse ringzegenvaartuigen; 2) de objectief andere situatie van de Spaanse ringzegenvaartuigen, waardoor uitputting van het aan deze vaartuigen toegewezen quotum was uitgesloten, en 3) de objectief andere situatie waarin de Spaanse ringzegenvaartuigen zich

bevinden omdat de wateren waarin zij vissen, een week later de voor de tonijnvisserij geschikte temperatuur bereiken.

120. De door de Commissie aangevoerde argumenten kunnen naar mijn mening het in deze zaak aan de orde zijnde verschil in behandeling tussen de Spaanse vaartuigen en de andere vaartuigen niet rechtvaardigen.

121. In de eerste plaats heeft de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting geen enkel gegeven aangedragen waaruit duidelijk blijkt, dat het Spaanse quotum naar verwachting pas op 23 juni 2008 en niet op 16 juni 2008 zou zijn opgebruikt. Zij heeft geen gegevens overgelegd die laten zien dat ten tijde van de vaststelling van de bestreden verordening de door de Spaanse vaartuigen gevangen hoeveelheid blauwvintonijn kleiner was dan die van de vaartuigen van de andere lidstaten. In haar schriftelijke opmerkingen staat integendeel zelfs dat de Spaanse ringzegenvaartuigen in de periode van 27 mei 2008 tot en met 23 juni 2008 meer blauwvintonijn hebben gevangen dan de Franse.<sup>74</sup> Hierbij wordt weliswaar vermeld dat de gegevens betreffende de door de Franse vaartuigen gevangen hoeveelheden *mogelijk* niet correct zijn omdat de satellietssystemen waarmee de vaartuigen worden gevolgd, een tijd lang niet hebben gefunctioneerd. Ondanks deze vermeende onregelmatigheden wordt

<sup>73</sup> — De Commissie heeft ter terechtzitting verklaard dat blauwvintonijn uitsluitend voorkomt bij een bepaalde zeewater-temperatuur, namelijk tussen 17 en 24° C.

<sup>74</sup> — Zie punt 35 en bijlage 6 van de schriftelijke opmerkingen van de Commissie.

echter niet aangegeven, hoe groot de Franse vangsthoeveelheid naar schatting werkelijk is geweest vergeleken met die van Spaanse schepen.

ringzegenvaartuigen die de Spaanse vlag en ringzegenvaartuigen die de vlag van Griekenland, Italië, Frankrijk, Cyprus of Malta voeren, niet objectief gerechtvaardigd.

122. Met betrekking tot de werkelijke hoeveelheid die in 2008 door de Spaanse vloot (ook op andere wijzen dan met de ringzegen) is gevangen, blijkt bovendien uit het ICCAT-rapport dat de geschatte hoeveelheid door de Spaanse vaartuigen in de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee gevangen blauwvintonijn 2938 respectievelijk 2465 ton bedroeg, dat wil zeggen in totaal 5403 ton.<sup>75</sup> Deze hoeveelheid vertegenwoordigt 99,3% van het Spaanse quotum voor 2008, dat 5428,46 ton bedroeg. Volgens de van de genoemde bron afkomstige gegevens is Spanje dus, wat de geschatte vangsthoeveelheid betreft, veel dichterbij zijn quotum gekomen dan Frankrijk en Italië.<sup>76</sup>

123. Bij gebreke van concrete gegevens waaruit blijkt dat er geen enkel gevaar bestond dat de Spaanse ringzegenvaartuigen het aan Spanje toegekende quotum zouden bereiken of overschrijden, is naar mijn mening het verschil in behandeling tussen

124. In de tweede plaats moet worden nagegaan of kan worden verdedigd dat het *theoretisch* onmogelijk was dat de Spaanse ringzegenvaartuigen vóór 23 juni 2008 het aan Spanje toegekende quotum zouden bereiken of overschrijden. Volgens mij is deze bewering evenmin houdbaar.

125. Ten eerste blijkt uit de schriftelijke opmerkingen van de Commissie dat het quotum van elke lidstaat werd verdeeld over de vaartuigen waarover deze staat beschikte. Volgens de schriftelijke opmerkingen van de Commissie waren er in 2008 in de Gemeenschap in totaal 131 ringzegenvaartuigen, namelijk één Cyprisch, vier Maltese, zes Spaanse, zestien Griekse, 36 Franse en 68 Italiaanse.<sup>77</sup> Volgens de Commissie werd bijvoorbeeld het quotum voor 32 Franse vaartuigen met een lengte van meer dan 24 meter in 2008 voor elk vaartuig afzonderlijk vastgesteld op 110 à 120 ton. Het individuele quotum voor elk van de 68 Italiaanse vaartuigen werd bepaald op 52 ton, terwijl het individuele quotum voor elk van de zes Spaanse vaartuigen tussen 251 en 352 ton lag. Uit deze gegevens blijkt dat de verhouding tussen het aantal vaartuigen en het aan

75 — Zie Report for biennial period, 2008-09, Part II (2009) — Vol. 2, beschikbaar op de website [www.iccat.int/Documents/BienRep/REP\\_EN\\_08-09\\_II\\_2.pdf](http://www.iccat.int/Documents/BienRep/REP_EN_08-09_II_2.pdf), blz. 125 en 126 (BFT-Table 1. Estimated catches (t) of northern bluefin tuna (*Thunnus thynnus*) by major area, gear and flag).

76 — De geschatte vangsthoeveelheid voor Frankrijk bedroeg voor 2008 253 ton voor het oostelijk deel van de Atlantische Oceaan en 2670 ton voor de Middellandse Zee, dat wil zeggen 2923 ton in totaal (zie het in de voorgaande voetnoot aangehaalde rapport), overeenkomend met 59,72% van het aan Frankrijk toegekende quotum, dat volgens de bijlage bij verordening nr. 446/2008 voor 2008 op 4894,19 ton lag. De geschatte vangsthoeveelheid voor Italië bedroeg (in de Middellandse Zee) 2234 ton (ibid.), goed voor 53,67% van het aan Italië toegekende quotum, dat volgens de bijlage bij verordening nr. 446/2008 voor 2008 4162,71 ton bedroeg.

77 — Zie punt 32 van de schriftelijke opmerkingen van de Commissie.



Spanje toegekende quotum het verschil in behandeling tussen de Spaanse vaartuigen en de vaartuigen van de andere lidstaten niet kan rechtvaardigen, aangezien het bestaande quotum naar evenredigheid wordt verdeeld over het aantal vaartuigen waarover de betrokken lidstaat beschikt. Bovendien heeft de Commissie in punt 7 van de considerans van verordening nr. 530/2008 zelf verklaard dat „de dagelijkse vangstcapaciteit *per* ringzegenvaartuig zo groot [is] dat het toegestane vangstniveau zeer snel kan worden bereikt of overschreden”<sup>78</sup>. Als het quotum dus reeds door de vangsten van één ringzegenvaartuig kan worden bereikt, kan volgens mij het argument dat de Spaanse ringzegenvaartuigen het toegekende quotum nooit hadden kunnen bereiken, niet worden aanvaard.

126. Uit de schriftelijke opmerkingen van de Commissie blijkt bovendien dat de Spaanse vaartuigen in de periode van 27 mei tot en met 23 juni 2008 (dat wil zeggen in vier weken tijd) 1404,427 ton blauwvintonijn hebben gevangen<sup>79</sup>, wat neerkomt op een gemiddelde van iets meer dan 351 ton per week. Het vangstquotum voor blauwvintonijn werd voor 2008 voor Spanje vastgesteld op 5428,46 ton.<sup>80</sup> Volgens de gegevens van de Commissie wordt ongeveer 70% van

de blauwvintonijn met de ringzegen gevangen<sup>81</sup>, zodat was voorzien dat de Spaanse ringzegenvaartuigen in 2008 ongeveer 3800 ton blauwvintonijn zouden vangen (dat wil zeggen 70% van het totale Spaanse quotum). Als de Spaanse vaartuigen elke week met dezelfde capaciteit visten als in de periode van 27 mei tot en met 23 juni 2008, zou de vangsthoeveelheid van 3800 ton in tien of elf weken tijd worden bereikt. Aangezien het vangstseizoen in Spanje 25 weken duurde<sup>82</sup>, kan naar mijn mening niet staande worden gehouden dat het theoretisch onmogelijk was dat de Spaanse ringzegenvaartuigen het voor 2008 toegekende quotum zouden bereiken.

127. In de derde plaats heeft de Commissie ter zitting verklaard dat de situatie van de Spaanse ringzegenvaartuigen objectief anders is omdat de wateren waarin zij op blauwvintonijn vissen, pas een week later de voor de blauwvintonijnvisserij geschikte temperatuur bereiken. Dit argument faalt mijn inziens. Als deze bewering van de Commissie hout sneed, zou het vangstseizoen voor blauwvintonijn, zoals dit in verordening nr. 1559/2007 is bepaald, in Spanje ook een week langer moeten duren dan in de andere lidstaten.<sup>83</sup> Was deze factor voor de tonijnvisserij echt zo belangrijk, zoals de Commissie stelt, dan zou reeds

78 — Cursivering van mij.

79 — Zie bijlage 6 van de schriftelijke opmerkingen van de Commissie.

80 — Zie de bijlage bij verordening nr. 446/2008.

81 — Zie punt 31 van de opmerkingen van de Commissie.

82 — Zoals blijkt uit bijlage 6 bij de schriftelijke opmerkingen van de Commissie.

83 — Volgens artikel 5, leden 1 en 2, van verordening nr. 1559/2007 geldt in de periode van 1 juni tot en met 31 december in het oostelijke deel van de Atlantische Oceaan en in de Middellandse Zee een verbod op de blauwvintonijnvisserij door grote pelagische beugvisserijvaartuigen van meer dan 24 m en door ringzegenvaartuigen.

in verordening nr. 1559/2007 zijn bepaald dat Spanje een week langer dan alle andere lidstaten met de blauwvintonijnvisserij mag doorgaan.

ringzegenvaartuigen die de vlag van Griekenland, Italië, Frankrijk, Cyprus of Malta voeren.

b) Gevolgen van de schending van het discriminatieverbod

128. Tot slot wijs ik erop dat het incoherent is om te beweren dat er sprake is van een ernstige bedreiging voor de instandhouding van de blauwvintonijnbestanden, en tegelijkertijd aan Spanje toe te staan om uitgerekend in de beste vangstperiode nog een week langer met de blauwvintonijnvisserij door te gaan. De Commissie heeft in de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid geoordeeld dat de instandhouding van de blauwvintonijnbestanden werkelijk ernstig werd bedreigd. Op grond van deze vaststelling had zij alle lidstaten waarop verordening nr. 530/2008 van toepassing is, gelijk moeten behandelen. Wanneer de bestanden van een vissoort werkelijk worden bedreigd, dan is dit het geval in het gehele vangstgebied, ongeacht of sommige lidstaten hun quotum misschien nog niet hebben opgebruikt.<sup>84</sup>

129. Ik meen dan ook dat verordening nr. 530/2008 het discriminatieverbod schendt door de verschillende behandeling van ringzegenvaartuigen die de Spaanse vlag en

130. Onderzocht moet nog worden welke gevolgen de vaststelling dat verordening nr. 530/2008 het discriminatieverbod schendt, voor de geldigheid van deze verordening heeft. Meer bepaald moet worden nagegaan of wegens de schending van dit verbod de hele verordening dan wel uitsluitend enkele artikelen ervan ongeldig zijn.

131. Volgens vaste rechtspraak kan een gemeenschapshandeling alleen dan ten dele nietig worden verklaard, wanneer de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling.<sup>85</sup> Aan dit scheidingsvereiste wordt niet voldaan indien als gevolg van de partiële nietigverklaring de kern van de handeling zou wijzigen.<sup>86</sup> Volgens 's Hof's rechtspraak moeten voor een partiële nietigverklaring dus twee voorwaarden zijn vervuld: de nietig

84 — Dit wordt geïllustreerd door de huidige, op basis van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 vastgestelde maatregelen. Zie de in punt 67 van deze conclusie aangehaalde maatregelen.

85 — Ofschoon deze rechtspraak beroepen tot nietigverklaring betreft, kan zij naar analogie worden toegepast in het kader van het onderzoek van een prejudiciële vraag betreffende de geldigheid van een gemeenschapshandeling: zie bijvoorbeeld de in voetnoot 69 aangehaalde arresten Commissie/Raad (punten 45 en 46), Commissie/Parlement en Raad (punt 30), en Duitsland/Commissie (punt 33).

86 — Zie bijvoorbeeld het in voetnoot 70 aangehaalde arrest Frankrijk e.a./Commissie (punt 257) en de in voetnoot 69 aangehaalde arresten Commissie/Raad (punt 46) en Duitsland/Commissie (punt 34).

te verklaren elementen moeten van de rest van de handeling kunnen worden gescheiden en de kern van de handeling moet in stand blijven.

132. Naar mijn mening leidt de schending van het discriminatieverbod in de onderhavige zaak allereerst tot de ongeldigheid van de artikelen 1 en 2 van verordening nr. 530/2008, die tot gevolg hebben dat de Spaanse ringzegenvaartuigen gunstiger worden behandeld dan de andere vaartuigen waarop deze verordening betrekking heeft. Deze bepalingen schenden samen het discriminatieverbod en moeten daarom nietig worden verklaard.

133. Voor het geval artikel 3 van verordening nr. 530/2008 door het Hof niet nietig zou worden verklaard wegens schending van het evenredigheidsbeginsel (de vierde en de vijfde prejudiciële vraag), ben ik van mening dat dit artikel hier nietig zou moeten worden verklaard als gevolg van de nietigverklaring van de artikelen 1 en 2 van de verordening. Het verbod op de aanvoer van tonijn is immers zinloos als een rechtsgrondslag voor het verbod op de tonijnvisserij zelf ontbreekt. Waar ik echter zelf van mening ben dat artikel 3 reeds ongeldig is wegens schending van het evenredigheidsbeginsel<sup>87</sup>, dienen hier uitsluitend de artikelen 1 en 2 van de verordening nietig te worden verklaard.

134. Ik ben derhalve van mening dat de artikelen 1 en 2 van verordening nr. 530/2008 ongeldig zijn wegens schending van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in de zin van artikel 12 EG.

2. Onderscheid tussen onder verordening nr. 530/2008 vallende vaartuigen en andere vaartuigen

135. Ook dient te worden nagegaan of het onderscheid tussen onder verordening nr. 530/2008 vallende ringzegenvaartuigen (dat wil zeggen vaartuigen die de vlag van Griekenland, Italië, Frankrijk, Cyprus, Malta of Spanje voeren) en alle overige ringzegenvaartuigen gerechtvaardigd is.<sup>88</sup>

136. De Commissie heeft ter terechtzitting verklaard dat Portugal en andere lidstaten voor de blauwvintonijnvisserij geen ringzegenvaartuigen, maar andere methoden gebruiken en dat verordening nr. 530/2008 betrekking heeft op alle lidstaten die de ringzegensmethode toepassen.

<sup>87</sup> — Zie de punten 111 tot en met 114 van deze conclusie.

<sup>88</sup> — Blijkens de bijlage bij verordening nr. 446/2008 werd aan Portugal een quotum van 518,96 ton toegekend, terwijl alle overige lidstaten (behalve die waarop verordening nr. 530/2008 betrekking heeft) samen een quotum van 60 ton toegekend kregen.

137. Vastgesteld moet dus worden dat de lidstaten waarvoor verordening nr. 530/2008 niet geldt, zich in een objectief andere situatie bevonden dan de lidstaten waarop deze verordening betrekking heeft. In zoverre levert verordening nr. 530/2008 dus geen schending van het discriminatieverbod op.

verordening nr. 2371/2002, dat in strijd is met het door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Unie gewaarborgde beginsel van effectieve rechterlijke bescherming en met het beginsel van hoor en wederhoor als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht.

*F — De zevende, de achtste en de negende vraag*

138. Met zijn zevende, achtste en negende vraag, die wegens hun gelijkenis samen moeten worden behandeld, vraagt de verwijzende rechter in wezen:

- in de eerste plaats, of verordening nr. 530/2008 ongeldig is omdat bij de vaststelling ervan het door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Unie gewaarborgde beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, en het beginsel van hoor en wederhoor als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, niet zijn geëerbiedigd, voor zover de belanghebbenden en de lidstaten niet in de gelegenheid zijn gesteld om vóór de vaststelling van de verordening schriftelijke opmerkingen in te dienen;
- in de tweede plaats, of verordening nr. 530/2008 ongeldig is omdat zij is vastgesteld op basis van artikel 7 van

139. Met name in verband met de negende prejudiciële vraag wijs ik erop dat deze vraag — zoals de Raad ter terechtzitting heeft bevestigd — eigenlijk alleen betrekking heeft op de geldigheid van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 2371/2002, dat in de onderhavige zaak niet relevant is. Deze vraag moet echter aldus worden opgevat, dat de verwijzende rechter wil weten of artikel 7 van verordening nr. 2371/2002 in strijd is met de beginselen van effectieve rechterlijke bescherming en van hoor en wederhoor, voor zover het de overige lidstaten enkel de gelegenheid biedt hun opmerkingen te maken als de procedure op gemotiveerd verzoek van een lidstaat in gang wordt gezet, en niet als het initiatief voor de procedure van de Commissie uitgaat.

140. Eerst moet dus worden nagegaan of de genoemde beginselen worden geschonden door verordening nr. 530/2008, en vervolgens of zij worden geschonden door artikel 7 van verordening nr. 2371/2002 — in beide gevallen ervan uitgaande dat artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 een geschikte rechtsgrondslag voor verordening nr. 530/2008 is.

1. Schendt verordening nr. 530/2008 de beginselen van effectieve rechterlijke bescherming en van hoor en wederhoor?

a) Schending van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming

141. Ter inleiding moet worden opgemerkt dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming volgens vaste rechtspraak een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht is, dat voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten en dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 EVRM<sup>89</sup> alsook in artikel 47 van het op 7 december 2000 te Nice vastgestelde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie<sup>90</sup>. Zo bepaalt artikel 47, lid 1, van het Handvest dat eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

89 — Arresten van 15 mei 1986, Johnston (222/84, Jurispr. blz. 1651, punten 18 en 19); 15 oktober 1987, Heylens e.a. (222/86, Jurispr. blz. 4097, punt 14); 27 november 2001, Commissie/Oostenrijk (C-424/99, Jurispr. blz. I-9285, punt 45); 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad (C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677, punt 39); 19 juni 2003, Eribrand (C-467/01, Jurispr. blz. I-6471, punt 61); 13 maart 2007, Unibet (C-432/05, Jurispr. blz. I-2271, punt 37), en 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351, punt 335).

90 — PB 2010, C 83, blz. 389.

142. Ik zie niet in hoe het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming zou kunnen zijn geschonden doordat de belanghebbenden en de lidstaten niet in de gelegenheid zijn gesteld om schriftelijke opmerkingen in te dienen alvorens de bestreden verordening werd vastgesteld. Dit beginsel betreft immers de rechterlijke bescherming die wordt geboden nadat de handeling reeds is vastgesteld. Deze rechterlijke bescherming wordt zowel de lidstaten als de andere belanghebbenden (zowel natuurlijke als rechtspersonen) gewaarborgd, aangezien zij met inachtneming van de voorwaarden van artikel 230, tweede en derde alinea, EG<sup>91</sup> de nietigverklaring van een dergelijke handeling kunnen vorderen, terwijl bovendien een nationale rechterlijke instantie in het kader van een bij haar aanhangige procedure aan het Hof een prejudiciële vraag over de geldigheid van de handeling kan voorleggen. Ik ben dan ook van mening dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming niet is geschonden wegens het ontbreken van de mogelijkheid om in het kader van de procedure tot vaststelling van verordening nr. 530/2008 opmerkingen in te dienen.

b) Schending van het beginsel van hoor en wederhoor

143. Bij de beoordeling van de gestelde schending van het beginsel van hoor en

91 — Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon artikel 263, leden 2 en 4, VWEU.

wederhoor moet worden nagegaan of verordening nr. 530/2008 dit beginsel schendt, in de eerste plaats jegens de lidstaten, en in de tweede plaats jegens de belanghebbenden bedoeld in artikel 3 van deze verordening.

met staatssteun.<sup>94</sup> Een verordening van de Commissie is daarentegen in beginsel een rechtshandeling van algemene strekking, in de procedure tot vaststelling waarvan de Commissie, als auteur van de handeling, niet de algemene verplichting heeft om de belanghebbenden of de lidstaten in de gelegenheid te stellen zich over de verordening uit te spreken. Ingevolge artikel 249, tweede alinea, EG<sup>95</sup> heeft de verordening immers een algemene strekking en is zij verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

#### i) Eerbiediging van het beginsel van hoor en wederhoor jegens de lidstaten

144. Wat de eerbiediging van het beginsel van hoor en wederhoor jegens de lidstaten betreft, blijkt uit 's Hofs rechtspraak dat dit beginsel niet alleen voor particulieren, maar ook voor de lidstaten geldt. Met betrekking tot de lidstaten is dit beginsel erkend in het kader van procedures die door een gemeenschapsinstelling werden ingeleid tegen een lidstaat.<sup>92</sup> Het beginsel van hoor en wederhoor geldt dus alleen wanneer een gemeenschapsinstelling een procedure start tegen een lidstaat, zoals een procedure krachtens artikel 228 EG<sup>93</sup> of een procedure in verband

145. Bovendien moet worden bedacht dat de bepaling op basis waarvan verordening nr. 530/2008 is vastgesteld — artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 — voorziet in noodmaatregelen op initiatief van de Commissie<sup>96</sup>. Aangezien het om noodmaatregelen

92 — Zie bijvoorbeeld arresten van 20 maart 2003, Denemarken/Commissie (C-3/00, Jurispr. blz. I-2643, punt 46), en 13 september 2007, Land Oberösterreich en Oostenrijk/Commissie (C-439/05 P en C-454/05 P, Jurispr. blz. I-7141, punt 36).

93 — Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon artikel 258 VWEU.

94 — Zo merkt advocaat-generaal Sharpston in haar conclusie van 15 mei 2007 in de gevoegde zaken Land Oberösterreich en Oostenrijk/Commissie (C-439/05 P en C-454/05 P, Jurispr. blz. I-7141, punt 79) op, dat het beginsel van hoor en wederhoor „eveneens toepasselijk [is] op, onder andere, gevallen waar de rechten of belangen van een persoon kunnen worden geraakt in een door een autoriteit tegen hem ingestelde procedure, waarin hij de gelegenheid moet krijgen om te reageren op de elementen welke de autoriteit voornemens is in aanmerking te nemen. Dergelijke gevallen omvatten het inquisitoir strafproces en veel administratieve procedures — in communautair verband bijvoorbeeld onderzoeken door de Commissie op het gebied van mededinging of dumping, of niet-nakomingsprocedures krachtens artikel 226 EG”.

95 — Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon artikel 288, tweede alinea, VWEU.

96 — De procedure loopt anders wanneer op verzoek van een lidstaat tot de noodmaatregelen wordt besloten. In dat geval dient de lidstaat volgens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 2371/2002 zijn verzoek mee te delen aan de Commissie, de overige lidstaten en de betrokken regionale adviesraden, die hun schriftelijke opmerkingen bij de Commissie kunnen indienen binnen vijf werkdagen nadat zij het verzoek hebben ontvangen.

gaat, zou de mogelijkheid voor de lidstaten om opmerkingen in te dienen, de vaststelling van die noodmaatregelen onevenredig vertragen en die maatregelen zinloos maken. Het gaat er bij die maatregelen nu juist om dat zij snel en zonder onnodig oponthoud kunnen worden genomen, zodat hun effectiviteit is gewaarborgd.<sup>97</sup>

146. Ik ben dan ook van mening dat verordening nr. 530/2008 geen schending van het beginsel van hoor en wederhoor jegens de lidstaten oplevert.

ii) Eerbiediging van het beginsel van hoor en wederhoor jegens de overige belanghebbenden

147. Wat de eerbiediging van het beginsel van hoor en wederhoor jegens de in artikel 3 van verordening nr. 530/2008 bedoelde

97 — Voor de vraag of artikel 7 van verordening nr. 2371/2002 in strijd is met het beginsel van hoor en wederhoor, zie de punten 153 e.v. van deze conclusie.

andere belanghebbenden betreft, wijs ik erop dat dit beginsel volgens 's Hof's vaste rechtspraak van toepassing is op alle procedures die tot een beslissing van een gemeenschapsinstelling kunnen leiden die de belangen van een particulier aanmerkelijk kan raken<sup>98</sup>. Zoals ik in punt 144 van deze conclusie reeds heb bevestigd, is een verordening van de Commissie in beginsel een rechtshandeling van algemene strekking. Zij kan naar inhoud echter ook een individuele rechtshandeling zijn wanneer blijkt dat er in werkelijkheid sprake is van een beschikking of een bundel beschikkingen waardoor personen rechtstreeks en individueel worden geraakt.<sup>99</sup> In de onderhavige zaak is naar mijn mening aan het criterium van het individueel geraakt zijn niet voldaan, omdat artikel 3 van verordening nr. 530/2008 in het algemeen ziet op alle marktdeelnemers in de Gemeenschap die zich zouden kunnen bezighouden met het aanvoeren, het kooien voor afmesten of voor de viskweek, of het overladen van blauwvintonijn.<sup>100</sup> Verordening nr. 530/2008 kan daarom niet als een beschikking worden beschouwd, maar is integendeel een rechtshandeling van algemene strekking, bij de vaststelling waarvan de Commissie de

98 — Zie bijvoorbeeld arresten van 10 juli 2001, *Ismeri Europa/Rekenkamer* (C-315/99 P, Jurispr. blz. I-5281, punt 28); 2 december 2009, *Commissie/Ierland e.a.* (C-89/08 P, Jurispr. blz. I-11245, punt 50), en 17 december 2009, *M/EMEA* (C-197/09 RX-II, Jurispr. blz. I-12033, punt 41).

99 — Zie arrest van 15 juli 1963, *Plaumann/Commissie* (25/62, Jurispr. blz. 207), waarin het Hof heeft geoordeeld dat „zij, die niet zijn de adressaten ener beschikking slechts zouden kunnen stellen dat zij individueel worden geraakt, indien deze beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat”.

100 — Dit is in verband met Italiaanse eigenaren van ringzegevaartuigen ook door het Gerecht van eerste aanleg (thans Gerecht) bevestigd in zijn beschikking van 30 november 2009, *Veromar di Tudisco Alfio & Salvatore e.a./Commissie* (T-313/08–T-318/08 en T-320/08–T-328/08), waarbij de door die eigenaren ingestelde beroepen tot nietigverklaring van verordening nr. 530/2008 niet-ontvankelijk zijn verklaard omdat deze verordening hen niet rechtstreeks raakte. Het Gerecht van eerste aanleg heeft in de motivering van zijn arrest (punt 45) bevestigd dat verordening nr. 530/2008 een handeling van algemene strekking is.

belanghebbenden van artikel 3 van de verordening niet in de gelegenheid behoefde te stellen hun opmerkingen te maken.

overeenkomstig artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 onevenredig zou vertragen, terwijl die maatregelen juist snel en zonder onnodig oponthoud moeten worden genomen, willen zij effectief zijn.

148. Overigens blijkt uit de rechtspraak dat, ook indien de verordening de belanghebbenden wel rechtstreeks en individueel raakte en overeenkomstig artikel 230, vierde alinea, EG<sup>101</sup> door hen kon worden aangevochten, deze bepaling hun niet automatisch het recht zou verlenen om vóór de vaststelling van deze handeling te worden gehoord.<sup>102</sup>

150. Ik meen dan ook dat verordening nr. 530/2008 evenmin schending van het beginsel van hoor en wederhoor jegens de in artikel 3 van verordening nr. 530/2008 bedoelde andere belanghebbenden oplevert.

2. Schendt artikel 7 van verordening nr. 2371/2002 de beginselen van effectieve rechterlijke bescherming en van hoor en wederhoor?

149. Bovendien moet hier — evenals in punt 145 van deze conclusie — ook worden beklemtoond dat de mogelijkheid voor elke belanghebbende om opmerkingen in te dienen, de vaststelling van noodmaatregelen

151. Naar mijn mening is artikel 7 van verordening nr. 2371/2002 evenmin met de beginselen van effectieve rechterlijke bescherming en van hoor en wederhoor in strijd.

101 — Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon artikel 263, vierde alinea, VWEU. Overigens zijn de voorwaarden voor procesbevoegdheid in artikel 263, vierde alinea, VWEU enigszins gewijzigd en kunnen natuurlijke en rechtspersonen, behalve tegen handelingen die tot hen gericht zijn of die hen rechtstreeks en individueel raken, ook beroep instellen tegen regelgevingshandelingen die hen rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen. Met betrekking tot de procesbevoegdheid van particulieren in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon), zie bijvoorbeeld Markus, T., op.cit. (voetnoot 19), blz. 251 e.v.

102 — Zie bijvoorbeeld arrest van 14 oktober 1999, Atlanta/Europese Gemeenschap (C-104/97 P, Jurispr. blz. I-6983, punt 35).

a) Schending van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming

152. Wat de schending van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming betreft, verwijs ik naar mijn betoog in de punten 141 en 142 van deze conclusie. Om de daarin uiteengezette redenen is artikel 7 van



verordening nr. 2371/2002 in mijn ogen niet met het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming in strijd.

aquatische hulpbronnen onevenredig worden verlengd, waardoor die maatregelen aanmerkelijk aan effectiviteit zouden inboeten.

b) Schending van het beginsel van hoor en wederhoor

153. Het beginsel van hoor en wederhoor of het recht van de belanghebbenden en de lidstaten om opmerkingen in te dienen, wordt volgens mij door artikel 7 van verordening nr. 2371/2002 evenmin geschonden.

155. Op grond van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2371/2002 kan de Commissie op gemotiveerd verzoek van een lidstaat of op eigen initiatief tot noodmaatregelen voor de instandhouding van levende aquatische hulpbronnen besluiten. Volgens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 2371/2002 deelt de lidstaat het verzoek terzelfder tijd mee aan de Commissie, de overige lidstaten en de betrokken regionale adviesraden. Deze kunnen hun schriftelijke opmerkingen bij de Commissie indienen binnen vijf werkdagen nadat zij het verzoek hebben ontvangen.

154. Met betrekking tot het recht van de overige belanghebbenden (natuurlijke en rechtspersonen) om opmerkingen in te dienen, verwijs ik naar de punten 145 en 149 van deze conclusie. Als alle overige belanghebbenden (natuurlijke en rechtspersonen) in een procedure tot vaststelling van noodmaatregelen opmerkingen mochten indienen, zou daardoor de procedure tot vaststelling van noodmaatregelen voor de instandhouding van levende

156. Wanneer een van de lidstaten een verzoek om noodmaatregelen indient, kunnen de overige lidstaten dus overeenkomstig artikel 7, lid 2, schriftelijke opmerkingen maken. Dat recht komt de lidstaten daarentegen niet toe als de Commissie op eigen initiatief tot noodmaatregelen besluit. Een dergelijke regeling mag dan misschien op het eerste gezicht

incoherent lijken, toch levert het feit dat de lidstaten geen opmerkingen kunnen maken indien de Commissie op eigen initiatief tot noodmaatregelen besluit, naar mijn mening geen schending op van hun recht om te worden gehoord.

G — *De tiende vraag*

157. Er mag namelijk niet worden vergeten dat wanneer een lidstaat noodmaatregelen voorstelt, de Commissie de noodzaak van dergelijke maatregelen kennelijk niet heeft erkend, zodat dan de standpunten van de andere lidstaten haar kunnen helpen om zich een objectief oordeel te vormen, en tegelijkertijd voorkomen dat een van de lidstaten de mogelijkheid om noodmaatregelen voor te stellen, misbruikt. Dit ligt echter anders als het initiatief voor de noodmaatregelen van de Commissie komt. In dat geval is de noodzaak van de maatregelen zo evident, dat de Commissie, die op basis van de haar ter beschikking staande gegevens tot noodmaatregelen kan besluiten, deze reeds heeft erkend.

159. De tiende vraag wordt slechts subsidiair gesteld en behoeft dus geen beantwoording indien het Hof tot nietigverklaring van verordening nr. 530/2008 zou besluiten. Toch zal ik deze vraag hierna beantwoorden voor het geval het Hof de verordening in stand laat.

160. Met zijn tiende vraag wil de verwijzende rechter weten of artikel 3, lid 1, van verordening nr. 530/2008 — ervan uitgaande dat het Hof deze verordening rechtsgeldig acht — aldus moet worden uitgelegd, dat het marktdeelnemers van de Gemeenschap verbiedt om in te stemmen met het aanvoeren, het kooien voor afmesten of voor de viskweek, of het overladen in wateren of havens van de Gemeenschap van blauwvintonijn die in de Atlantische Oceaan, ten oosten van 45° WL, en in de Middellandse Zee is gevangen met ringzegenvaartuigen die de vlag van een derde land voeren.

158. Ik ben dan ook van mening dat artikel 7 van verordening nr. 2371/2002 het beginsel van hoor en wederhoor in geen enkel opzicht schendt.

161. Ik ben van mening dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord.

162. Enerzijds wordt deze uitlegging bevestigd door de tekst van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 530/2008, waarin wordt gesproken van „ringzegenvaartuigen” in het algemeen, en niet expliciet van ringzegenvaartuigen die de vlag voeren van Griekenland, Frankrijk, Italië, Cyprus of Malta. Deze bepaling is dus bewust anders geformuleerd dan artikel 1, eerste alinea, van de verordening, waarin de lidstaten waarop de verordening van toepassing is, met zoveel woorden worden genoemd. Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 530/2008 laat daarmee duidelijk zien dat het voor *alle* vaartuigen geldt, en niet alleen voor vaartuigen uit de genoemde lidstaten.

164. Overigens heeft de Commissie ook bevestigd dat artikel 3, lid 1, van verordening nr. 530/2008 aldus moet worden uitgelegd, dat het betrekking heeft op het verbod op de aanvoer van tonijn die is gevangen door ringzegenvaartuigen uit ongeacht welke lidstaat, met uitzondering van Spanje.

163. Anderzijds leidt ook een systematische uitlegging van de bepaling tot deze conclusie. Anders dan artikel 3, lid 1, van verordening nr. 530/2008, dat in algemene termen is geformuleerd, heeft lid 2 van dit artikel uitdrukkelijk slechts betrekking op één lidstaat, namelijk Spanje. Een systematische uitlegging van de verordening laat dan ook de conclusie toe dat de Commissie — als zij artikel 3, lid 1, slechts op bepaalde lidstaten van toepassing had willen doen zijn — dit in de tekst van de verordening ook duidelijk naar voren zou hebben laten komen.

165. Op de tiende vraag moet naar mijn mening dan ook worden geantwoord, dat artikel 3, lid 1, van verordening nr. 530/2008 aldus moet worden uitgelegd, dat het marktdeelnemers van de Gemeenschap ook verbiedt om in te stemmen met het aanvoeren, het kooien voor afmesten of voor de viskweek, of het overladen in wateren of havens van de Gemeenschap van blauwvintonijn die in de Atlantische Oceaan, ten oosten van 45° WL, en in de Middellandse Zee, is gevangen met ringzegenvaartuigen die de vlag van een derde land voeren.

## VII – Conclusie

166. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen van de Prim'Awla tal-Qorti Civili (Republiek Malta) te beantwoorden als volgt:

- „1) Bij onderzoek van de geschiktheid van de rechtsgrondslag en van de motivering van verordening (EG) nr. 530/2008 van de Commissie van 12 juni 2008 tot vaststelling van noodmaatregelen met betrekking tot de visserij op blauwvintonijn door ringzegenvaartuigen in de Atlantische Oceaan, ten oosten van 45° WL, en in de Middellandse Zee, is niet gebleken van feiten of omstandigheden die afdoen aan de geldigheid van deze verordening.
  
- 2) Verordening nr. 530/2008 schendt niet het gewettigd vertrouwen van marktdeelnemers zoals verzoekster in het hoofdgeding.
  
- 3) Artikel 3 van verordening nr. 530/2008 is ongeldig wegens schending van het evenredigheidsbeginsel.
  
- 4) De artikelen 1 en 2 van verordening nr. 530/2008 zijn ongeldig wegens schending van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in de zin van artikel 12 EG.
  
- 5) Verordening nr. 530/2008 en artikel 7 van verordening nr. 2371/2002 leveren geen schending op van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming en het beginsel van hoor en wederhoor.”