



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)

21 november 2012\*

„Visserij — Maatregelen voor instandhouding van visbestanden — Artikel 105 van verordening (EG) nr. 1224/2009 — Verlagingen van quota voor bepaald jaar wegens overschrijding van quota voor daaraan voorafgaande jaren — Toepassing *ratione temporis* — Rechtszekerheid — Uitlegging die eerbiediging van primair recht waarborgt — Beginsel van legaliteit van straffen — Geen terugwerkende kracht”

In zaak T-76/11,

**Koninkrijk Spanje**, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad, abogado del Estado,

verzoeker,

tegen

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door F. Jimeno Fernández en D. Nardi als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van verordening (EU) nr. 1004/2010 van de Commissie van 8 november 2010 tot verlaging van bepaalde vangstquota voor 2010 wegens overbevissing in het voorgaande jaar (PB L 291, blz. 31),

wijst HET GERECHT (Derde kamer),

samengesteld als volgt: O. Czúcz (rapporteur), kamerpresident, I. Labucka en D. Gratsias, rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 april 2012,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het Koninkrijk Spanje verzoekt om nietigverklaring van verordening (EU) nr. 1004/2010 van de Commissie van 8 november 2010 tot verlaging van bepaalde vangstquota voor 2010 wegens overbevissing in het voorgaande jaar (PB L 291, blz. 31; hierna: „bestreden verordening”).

\* Procestaal: Spaans.

## Toepasselijke bepalingen

- 2 Artikel 23 van verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad van 12 oktober 1993 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 261, blz. 1), luidt als volgt:

„1. Wanneer de Commissie vaststelt dat een lidstaat zijn quotum, toewijzing of beschikbare gedeelte van een bestand of groep bestanden heeft overschreden, past zij kortingen toe op het quotum, de toewijzing of het beschikbare gedeelte waartoe de lidstaat die te veel heeft gevestigd jaarlijks toegang heeft. Het besluit tot deze kortingen wordt genomen overeenkomstig de procedure van artikel 36.

2. Overeenkomstig de beheersdoelstellingen en -strategieën van artikel 8 van verordening (EEG) nr. 3760/92 stelt de Raad op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een kortingregeling vast; daarbij houdt hij bij voorrang rekening met de volgende parameters:

- de mate van overschrijding,
- de eventuele overschrijdingen die in het voorgaande jaar plaatsvonden met betrekking tot hetzelfde bestand,
- de biologische situatie van het betrokken bestand.”

- 3 Artikel 5 van verordening (EG) nr. 847/96 van de Raad van 6 mei 1996 tot invoering van aanvullende voorwaarden voor het meerjarenbeheer van de TAC's en quota (PB L 115, blz. 3), bepaalt:

„1. Behoudens voor de in lid 2 bedoelde bestanden, zal alle aanvoer boven de respectieve toegestane aanvoer in mindering worden gebracht op de overeenkomstige quota voor het volgende jaar.

2. Wat de in artikel 2, derde streepje, bedoelde bestanden betreft, geeft overschrijding van de toegestane aanvoer aanleiding tot een aan de hand van de onderstaande tabel berekende korting van het overeenkomstige quotum voor het volgende jaar:

Percentage waarmee de toegestane aanvoer is overschreden	Korting
De eerste 10 %	Overschrijding x 1,00
De volgende 10 %, tot 20 % in totaal	Overschrijding x 1,10
De volgende 20 %, tot 40 % in totaal	Overschrijding x 1,20
Iedere verdere overschrijding met meer dan 40 %	Overschrijding x 1,40

In alle gevallen van overschrijding van de toegestane aanvoer met 100 ton of minder, wordt evenwel een korting toegepast die gelijk is aan de overschrijding x 1,00.

Bovendien wordt voor elk jaar waarin de toegestane aanvoer met meer dan 10 % is overschreden een korting toegepast van 3 % van de hoeveelheid vis gevangen in overschrijding van de toegestane aanvoer.”

- 4 Artikel 23, lid 4, van 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 (PB L 358, blz. 59), luidt als volgt:

„Wanneer de Commissie vaststelt dat een lidstaat de hem toegewezen vangstmogelijkheden heeft overschreden, verlaagt zij de toekomstige vangstmogelijkheden van die lidstaat.”

- 5 Artikel 105 van verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 847/96, (EG) nr. 2371/2002, (EG) nr. 811/2004, (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 2115/2005, (EG) nr. 2166/2005, (EG) nr. 388/2006, (EG) nr. 509/2007, (EG) nr. 676/2007, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 1300/2008, (EG) nr. 1342/2008 en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1627/94 en (EG) nr. 1966/2006 (PB L 343, blz. 1), bepaalt het volgende:

„1. Wanneer de Commissie vaststelt dat een lidstaat de hem toegewezen quota heeft overschreden, verlaagt zij de toekomstige quota van die lidstaat.

2. In het geval dat een lidstaat een quotum, toewijzing of beschikbaar gedeelte van een bestand of groep bestanden voor een bepaald jaar heeft overschreden, past de Commissie het volgende jaar of de volgende jaren verlagingen toe op het quotum, de toewijzing of het beschikbare gedeelte waartoe de lidstaat die te veel heeft gevist, jaarlijks toegang heeft, door toepassing van een vermenigvuldigingsfactor volgens onderstaande tabel:

Mate van overschrijding van de toegestane aanlanding	Vermenigvuldigingsfactor
Tot en met 5 %	Overschrijding x 1,0
Meer dan 5 % tot en met 10 %	Overschrijding x 1,1
Meer dan 10 % tot en met 20 %	Overschrijding x 1,2
Meer dan 20 % tot en met 40 %	Overschrijding x 1,4
Meer dan 40 % tot en met 50 %	Overschrijding x 1,8
Overschrijdingen met meer dan 50 %	Overschrijding x 2,0

Een verlaging die gelijk is aan de overschrijding x 1,00 geldt echter in alle gevallen waarin de overschrijding van de toegestane aanlanding hooguit 100 t bedraagt.

3. Boven op de in lid 2 bedoelde vermenigvuldigingsfactor is een vermenigvuldigingsfactor van 1,5 van toepassing [indien]:

- a) een lidstaat zijn quotum, toewijzing of beschikbaar gedeelte van een bestand of groep bestanden in de afgelopen twee jaar herhaaldelijk heeft overschreden, en er voor deze overschrijdingen verlagingen zijn toegepast als bedoeld in lid 2;
- b) uit de beschikbare wetenschappelijke, technische en economische adviezen, en in het bijzonder de verslagen van het WTECV blijkt dat overbevissing de instandhouding van het betrokken bestand ernstig in gevaar kan brengen; of
- c) het bestand onder een meerjarenplan valt.

4. In het geval dat een lidstaat een hem in [...] eerdere jaren toegewezen quotum, toewijzing of beschikbaar gedeelte van een bestand of groep bestanden heeft overschreden, kan de Commissie, in overleg met de betrokken lidstaat, overeenkomstig de procedure van artikel 119 quota aftrekken van toekomstige quota van die lidstaat teneinde rekening te houden met de mate waarin de lidstaat te veel heeft gevist.

5. Indien een verlaging zoals bedoeld in de vorige leden niet kan worden toegepast op het quotum, de toewijzing of het beschikbaar gedeelte van een bestand of groep bestanden dat/die als zodanig is overbevestigd, omdat dat quotum, die toewijzing of dat beschikbaar gedeelte van een bestand of groep bestanden niet of niet voldoende beschikbaar is voor de lidstaat in kwestie, kan de Commissie, na raadpleging van de betrokken lidstaat, het daaropvolgende jaar of de daaropvolgende jaren overeenkomstig lid 1 een verlaging toepassen op de quota voor andere bestanden of groepen bestanden van die lidstaat in hetzelfde geografische gebied of met dezelfde handelswaarde.

6. De bepalingen ter uitvoering van dit artikel, met name betreffende de vaststelling van de betrokken hoeveelheden, kunnen worden vastgesteld volgens de in artikel 119 bedoelde procedure.”

- 6 Verordening nr. 1224/2009 is overeenkomstig artikel 124 ervan met ingang van 1 januari 2010 van toepassing.

### **Voorgeschiedenis van het geding**

- 7 De bestreden verordening maakt deel uit van een reeks uitvoeringsverordeningen waarmee de Europese Commissie de voor een bepaald jaar toegewezen vangstquota heeft verlaagd omdat de quota vroeger waren overschreden. Die verordeningen kunnen worden ingedeeld in vier groepen.
- 8 In de jaren 2002 en 2003 heeft de Commissie verordening (EG) nr. 2000/2002 van de Commissie van 8 november 2002 houdende aanpassing van sommige vangstquota voor 2002 op grond van verordening nr. 847/96 (PB L 308, blz. 13), en verordening (EG) nr. 728/2003 van de Commissie van 25 april 2003 houdende aanpassing van sommige vangstquota voor 2003 op grond van verordening nr. 847/96 (PB L 105, blz. 3), vastgesteld. In die verordeningen, die zijn gebaseerd op verordeningen nr. 2847/93 en nr. 847/96, heeft zij kortingen toegepast op de quota voor een bepaald jaar omdat de quota in het voorgaande jaar waren overschreden.
- 9 In de jaren 2004 tot en met 2008 heeft de Commissie verordening (EG) nr. 762/2004 van de Commissie van 23 april 2004 houdende aanpassing van sommige vangstquota voor 2004 op grond van verordening nr. 847/96 (PB L 120, blz. 8), verordening (EG) nr. 776/2005 van de Commissie van 19 mei 2005 houdende aanpassing van sommige vangstquota voor 2005 op grond van verordening nr. 847/96 (PB L 130, blz. 7), verordening (EG) nr. 742/2006 van de Commissie van 17 mei 2006 houdende aanpassing van sommige vangstquota voor 2006 op grond van verordening nr. 847/96 (PB L 130, blz. 7), verordening (EG) nr. 609/2007 van de Commissie van 1 juni 2007 houdende aanpassing van sommige vangstquota voor 2007 op grond van verordening nr. 847/96 (PB L 141, blz. 33), en verordening (EG) nr. 541/2008 van de Commissie van 16 juni 2008 houdende aanpassing van sommige vangstquota voor 2008 op grond van verordening nr. 847/96 (PB L 157, blz. 23), vastgesteld. In die verordeningen, die zijn gebaseerd op verordeningen nr. 2371/2002 en nr. 847/96, heeft de Commissie de voor een bepaald jaar toegewezen quota gekort omdat de quota in het voorgaande jaar waren overschreden. Blijkens de bijlagen bij die verordeningen kon de Commissie in een aantal gevallen niet alle door de overschrijdingen gerechtvaardigde kortingen toepassen, aangezien de kortingen de quota voor het betrokken jaar zouden hebben overschreden. In die gevallen heeft de Commissie slechts de respectieve quota voor het betrokken jaar tot nul verlaagd, zonder het saldo aan te rekenen op het volgende jaar.

- 10 Toen de Commissie steeds vaker niet alle verlagingen kon toepassen die door de overschrijdingen van de quota voor het voorgaande jaar waren gerechtvaardigd, heeft zij voor een andere aanpak gekozen in verordening (EG) nr. 649/2009 van de Commissie van 23 juli 2009 tot aanpassing van bepaalde vangstquota voor 2009 in het kader van het meerjarenbeheer van de vangstquota (PB L 192, blz. 14). Die verordening is, zoals de in de jaren 2004 tot en met 2008 vastgestelde verordeningen, gebaseerd op verordeningen nr. 2371/2002 en nr. 847/96. In punt 9 van de considerans van verordening nr. 649/2009 heeft de Commissie evenwel vastgesteld dat ervoor moest worden gezorgd dat het volledige bedrag van de verlagingen die op grond van de overschrijdingen van de quota voor het jaar 2008 waren gerechtvaardigd, in mindering werd gebracht op de quota, en dat de verlagingen die niet in aanmerking konden worden genomen in het jaar 2009 in mindering moesten worden gebracht op de quota voor het jaar 2010, en, indien nodig, op de quota voor de daaropvolgende jaren. Bovendien heeft zij het verschil tussen de gerechtvaardigde verlagingen voor de overschrijdingen in het jaar 2008 en de voor het jaar 2009 toegewezen quota vermeld in een kolom met als opschrift „Uitstaand saldo” in een tabel in bijlage II bij die verordening.
- 11 Ten slotte heeft de Commissie in 2010 de bestreden verordening vastgesteld, die op 9 november 2010 is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Die verordening is gebaseerd op artikel 105, lid 1, van verordening nr. 1224/2009.
- 12 De punten 5 en 8 van de considerans ervan luiden als volgt:
- „(5) Bij verordening [...] nr. 649/2009 [...] zijn de vangstquota voor 2009 verlaagd wegens overschrijding van de quota in 2008. Voor sommige lidstaten waren de toe te passen verlagingen evenwel groter dan hun quota voor 2009 en konden die verlagingen in dat jaar niet volledig worden uitgevoerd. Om te garanderen dat ook in dergelijke gevallen de volledige verlaging wordt toegepast, moeten de resterende hoeveelheden in rekening worden gebracht bij de vaststelling van de verlagingen van de quota voor 2010.
- [...]
- (8) Aangezien de toe te passen verlagingen evenwel gelden voor overbevissing in 2009 en dus voor een periode waarin verordening [...] nr. 1224/2009 nog niet van toepassing was, is het, met het oog op de juridische voorspelbaarheid, wenselijk te voorzien in verlagingen die niet stringenter zijn dan die welke zouden zijn voortgevloeid uit de toepassing van de op dat ogenblik van kracht zijnde voorschriften, namelijk artikel 5, lid 2, van verordening [...] nr. 847/96 tot invoering van aanvullende voorwaarden voor het meerjarenbeheer van de TAC's en quota [...].”
- 13 Artikel 1, lid 1, van de bestreden verordening bepaalt:
- „De vangstquota die zijn vastgesteld bij de verordeningen (EG) nr. 1226/2009, (EG) nr. 1287/2009, (EG) nr. 1359/2008 en (EU) nr. 53/2010 worden verlaagd zoals aangegeven in de bijlage.”
- 14 De bijlage bij de bestreden verordening bevat een kolom met als opschrift „Nog voor 2009 in mindering te brengen hoeveelheid (V.649/09)”, waarin een aantal bedragen voorkomen die zijn overgenomen uit de kolom met als opschrift „Uitstaand saldo” van bijlage II bij verordening nr. 649/2009.
- 15 In navolging van verordening nr. 649/2009 bevat de bijlage bij de bestreden verordening bovendien zelf een kolom met als opschrift „Nog in mindering te brengen saldo”, waarin de hoeveelheden zijn vermeld die de Commissie niet in mindering heeft kunnen brengen omdat de verlagingen de voor 2010 toegewezen quota overschreden.

## Procesverloop en conclusies van partijen

- 16 Bij verzoekschrift, ingeschreven ter griffie van het Gerecht op 2 februari 2010, heeft het Koninkrijk Spanje krachtens artikel 263 VWEU beroep ingesteld tot nietigverklaring van de bestreden verordening.
- 17 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Derde kamer) besloten om tot de mondelinge behandeling over te gaan en om bij wijze van maatregel tot organisatie van de procesgang in de zin van artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht de Commissie uit te nodigen vragen te beantwoorden. De Commissie heeft binnen de gestelde termijn aan dit verzoek voldaan.
- 18 Ter terechtzitting van 23 april 2012 hebben de partijen pleidooi gehouden en geantwoord op de vragen van het Gerecht.
- 19 Het Koninkrijk Spanje verzoekt het Gerecht:
- de bestreden verordening nietig te verklaren;
  - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 20 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
  - verzoeker te verwijzen in de kosten.

## In rechte

- 21 Bij de bestreden verordening heeft de Commissie bepaalde vangstquota van de lidstaten voor 2010 verlaagd. Zij heeft die verordening gebaseerd op artikel 105 van verordening nr. 1224/2009, dat van toepassing is sinds 1 januari 2010. Volgens die bepaling verlaagt de Commissie de toekomstige vangstquota van een lidstaat wanneer zij vaststelt dat deze lidstaat de hem voor een bepaald jaar toegewezen quota heeft overschreden. Op grond van die bepaling kan de Commissie dus niet alleen de quota verlagen die zijn toegewezen voor het jaar na de overschrijding, maar ook de quota die zijn toegewezen voor de daaropvolgende jaren. Hieruit volgt dat de Commissie in een verordening waarmee de voor een bepaald jaar toegewezen quota worden verlaagd, niet alleen mag korten omdat de quota in het voorgaande jaar zijn overschreden, maar ook omdat de quota in daaraan voorafgaande jaren zijn overschreden, voor zover voor deze laatste overschrijdingen nog geen verlagingen zijn toegepast.
- 22 Het beroep tot nietigverklaring van het Koninkrijk Spanje is gebaseerd op vier middelen. Met het eerste middel wordt gesteld dat artikel 105 van verordening nr. 1224/2009, waarop de Commissie de bestreden verordening heeft gebaseerd, *ratione temporis* niet-toepasselijk was. Met het tweede en het derde middel verwijt het Koninkrijk Spanje de Commissie dat zij inbreuk heeft gemaakt op het beginsel van de legaliteit van straffen, het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel dat strengere sanctiebepalingen geen terugwerkende kracht hebben, door de quota voor 2010 niet alleen te verlagen omdat de quota voor 2009 waren overschreden, maar ook omdat de quota voor 2008 waren overschreden, hoewel de aan artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 voorafgaande regeling slechts voorzag in de mogelijkheid om verlagingen toe te passen voor overschrijdingen van de quota voor 2009. Met het vierde middel voert het Koninkrijk Spanje aan dat het de Commissie niet mag worden toegestaan de toepasselijke regeling te kiezen via het tijdstip waarop zij besluit om een onderzoek naar een gedraging in te leiden.

*Eerste middel: artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 was ratione temporis niet-toepasselijk*

- 23 Het Koninkrijk Spanje verwijt de Commissie dat zij de bestreden verordening heeft gebaseerd op artikel 105 van verordening nr. 1224/2009. De bestreden verordening verlaagt bepaalde quota wegens quotaoverschrijdingen die vóór 2010 hebben plaatsgevonden. Bijgevolg mocht de bestreden verordening niet worden gebaseerd op artikel 105 van verordening nr. 1224/2009, dat van toepassing is sinds 1 januari 2010.
- 24 In dat verband moet om te beginnen worden vastgesteld dat verordening nr. 1224/2009 niet voorziet in specifieke regels voor de toepassing in de tijd van artikel 105 ervan.
- 25 Bijgevolg moeten de algemene regels voor de toepassing van normen in de tijd worden toegepast, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen procedureregels en regels van materieel recht [arresten Hof van 12 november 1981, Meridionale Industria Salumi e.a., 212/80-217/80, Jurispr. blz. 2735, punt 9; 6 juli 1993, CT Control (Rotterdam) en JCT Benelux/Commissie, C-121/91 en C-122/91, Jurispr. blz. I-3873, punt 22, en 9 maart 2006, Beemsterboer Coldstore Services, C-293/04, Jurispr. blz. I-2263, punten 19-21]. Artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 voorziet in een regeling tot verlaging van de quota en vormt dus een regel van materieel recht.
- 26 Wat de regels van materieel recht betreft, is het vaste rechtspraak dat zij, met het oog op de eerbiediging van de beginselen van rechtszekerheid en gerechtvaardigd vertrouwen, in beginsel aldus moeten worden uitgelegd dat zij alleen gelden ten aanzien van na de inwerkingtreding ervan ontstane situaties. Voor zover echter uit de bewoordingen, de doelstellingen of de opzet ervan duidelijk blijkt dat zij ook gelden ten aanzien van vóór de inwerkingtreding ervan bestaande situaties, kunnen regels van materieel recht ook worden toegepast op vóór de inwerkingtreding ervan ontstane situaties (zie in die zin arrest Hof van 15 juli 1993, GruSa Fleisch, C-34/92, Jurispr. blz. I-4147, punt 22, en arrest Beemsterboer Coldstore Services, punt 25 supra, punt 21).
- 27 Bijgevolg moet worden onderzocht of uit de opzet en de doelstellingen van verordening nr. 1224/2009 blijkt dat artikel 105 ervan moet dienen als rechtsgrondslag voor de bestreden verordening, hoewel deze laatste verordening een aantal voor 2010 toegewezen quota verlaagt wegens quotaoverschrijdingen van vóór 1 januari 2010, het tijdstip waarop dit artikel van toepassing is geworden.
- 28 In dat verband dient om te beginnen te worden vastgesteld dat volgens de toepasselijke regeling de Commissie de voor 2010 toegewezen quota niet kon verlagen vóór 15 januari 2010.
- 29 Enerzijds zijn de quota voor het jaar 2010 toegewezen bij verordening (EU) nr. 53/2010 van de Raad van 14 januari 2010 tot vaststelling, voor 2010, van de vangstmogelijkheden voor sommige visbestanden en groepen visbestanden welke in de wateren van de EU en, voor vaartuigen van de EU, in andere wateren met vangstbeperkingen van toepassing zijn en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1359/2008, verordening (EG) nr. 754/2009, verordening (EG) nr. 1226/2009 en verordening (EG) nr. 1287/2009 (PB L 21, blz. 1, met rectificatie in PB L 24, blz. 14).
- 30 Anderzijds beschikte de Commissie pas vanaf 15 januari 2010 over alle gegevens betreffende de vangsten in 2009. Uit artikel 33, lid 2, sub a, van verordening nr. 1224/2009 blijkt immers dat de lidstaten de gegevens betreffende de vangsten in de maand december 2009 pas tegen 15 januari 2010 dienden mee te delen.
- 31 Voorts moet worden vastgesteld dat de Commissie in 2010 de bestreden verordening niet meer kon vaststellen op de rechtsgrondslagen waarin was voorzien bij de aan artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 voorafgaande regeling, te weten artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 en

artikel 5 van verordening nr. 847/96. Ingevolge artikel 121, lid 2, sub b, en artikel 121, lid 1, van verordening nr. 1224/2009 waren voornoemde bepalingen immers niet meer van kracht vanaf 1 januari 2010.

- 32 Artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 was dus de enige rechtsgrondslag waarop de Commissie de bestreden verordening kon baseren. Zou dat artikel in die zin worden uitgelegd dat het niet van toepassing was op quotaoverschrijdingen van vóór 1 januari 2010, dan zouden deze overschrijdingen geen aanleiding kunnen geven tot verlagingen en dus zonder gevolgen blijven. Een dergelijk resultaat zou echter kennelijk indruisen tegen de doelstellingen van verordening nr. 1224/2009, met name de in punt 43 van de considerans ervan vermelde doelstelling, te garanderen dat de beperkingen van de vangstmogelijkheden volledig worden nageleefd.
- 33 De Commissie heeft dus geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de bestreden verordening te baseren op artikel 105 van verordening nr. 1224/2009.
- 34 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het argument van het Koninkrijk Spanje, dat de toepassing van artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 op situaties die zijn ontstaan vóór de inwerkingtreding ervan, zou kunnen resulteren in schending van het rechtszekerheidsbeginsel. Zoals blijkt uit bovenstaande overwegingen is de Commissie immers verplicht gevolg te geven aan de duidelijke aanwijzingen van de Uniewetgever en artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 toe te passen vanaf 1 januari 2010. Zou de toepassing van dat artikel op situaties die zijn ontstaan vóór het tijdstip waarop het in werking trad of toepasselijk werd, in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel problematisch blijken te zijn, dan zou de Commissie dat artikel restrictief dienen uit te leggen om de eerbiediging van dat beginsel van primair recht te waarborgen.
- 35 Bijgevolg moet het eerste middel, inhoudende dat artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 *ratione temporis* niet-toepasselijk was, worden afgewezen.

*Tweede middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het beginsel van de legaliteit van straffen*

- 36 Met het tweede middel verwijt het Koninkrijk Spanje de Commissie schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het beginsel van de legaliteit van straffen.

Rechtszekerheidsbeginsel

- 37 Het Koninkrijk Spanje verwijt de Commissie dat zij inbreuk heeft gemaakt op het rechtszekerheidsbeginsel door de bestreden verordening te baseren op artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 en aldus een nieuwe, minder gunstige regeling toe te passen op een situatie die onder de vroegere regeling was ontstaan.
- 38 Het uit dus geen kritiek op een retroactieve toepassing in de eigenlijke zin van het woord, te weten dat wordt bepaald dat een norm rechtsgevolgen sorteert vóór de datum van inwerkingtreding ervan.
- 39 Zoals het Koninkrijk Spanje terecht stelt, kan echter ook de toepassing van een nieuwe regeling op een feitelijke situatie die vóór de inwerkingtreding ervan onder een eerdere regeling is ontstaan, problematisch zijn vanuit het oogpunt van het rechtszekerheidsbeginsel. In een dergelijk geval worden immers aan feiten uit het verleden – die zich als zodanig niet meer laten veranderen – rechtsgevolgen voor het heden of de toekomst verbonden. Om deze reden staat het rechtszekerheidsbeginsel in de weg aan de toepassing van een nieuwe, strengere regeling op een situatie die is ontstaan onder een gunstigere vroegere regeling, aangezien de betrokken persoon zich kan beroepen op een gewettigd vertrouwen betreffende de vroegere regeling (zie in die zin arrest *Beemsterboer Coldstore Services*, punt 25 *supra*, punt 24).



- 40 Wat de bestreden verordening betreft, waarmee bepaalde voor 2010 toegewezen quota wegens overschrijdingen in de daaraan voorafgaande jaren worden verlaagd, moet worden vastgesteld dat de Commissie, door deze verordening te baseren op artikel 105 van verordening nr. 1224/2009, dat sinds 1 januari 2010 van toepassing is, een nieuwe regeling heeft toegepast op een feitelijke situatie die onder de vroegere regeling is ontstaan.
- 41 Bijgevolg moet worden onderzocht of de Commissie met betrekking tot die overschrijdingen een minder gunstige regeling heeft toegepast dan die welke gold toen zij zich hebben voorgedaan.
- 42 In dat verband moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat de in artikel 105, lid 2, van verordening nr. 1224/2009 opgenomen coëfficiënten voor de berekening van de verlagingen minder gunstig zijn dan die van artikel 5 van verordening nr. 847/96. Zoals blijkt uit punt 8 van de considerans van de bestreden verordening, heeft de Commissie deze minder gunstige coëfficiënten evenwel niet toegepast. In dit opzicht heeft zij dus aan artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 een uitlegging gegeven die beoogt de eerbiediging van het rechtszekerheidsbeginsel te waarborgen (zie punt 34 supra).
- 43 In de tweede plaats moet de grief van het Koninkrijk Spanje worden onderzocht, volgens welke de Commissie in de bestreden verordening de betrokken quota niet alleen heeft verlaagd wegens quotaoverschrijdingen in het voorgaande jaar, maar ook wegens quotaoverschrijdingen in de daaraan voorafgaande jaren, hoewel dat niet mogelijk zou zijn geweest in het kader van de regeling die voorafging aan artikel 105 van verordening nr. 1224/2009, op grond waarvan verlagingen slechts mogelijk waren voor overschrijdingen tijdens het vorige jaar.
- 44 In dat verband zij eraan herinnerd dat de laatste bepaling die vóór artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 in werking trad, artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 was.
- 45 Volgens die bepaling „verlaagt [de Commissie] de toekomstige vangstmogelijkheden”. Op grond van die bepaling kan de Commissie dus, wanneer zij voor een bepaald jaar een quotaoverschrijding vaststelt, niet alleen de quota voor het volgende jaar verlagen, maar ook de quota voor de daaropvolgende jaren, voor zover de verlagingen die voor een bepaald jaar wegens quotaoverschrijdingen gerechtvaardigd zijn, niet volledig in aanmerking konden worden genomen in het kader van de verlagingen van de quota voor het volgende jaar.
- 46 Die uitlegging van artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 wordt bevestigd door teleologische overwegingen. Zoals blijkt uit de punten 3 en 4 van de considerans ervan heeft die verordening met name tot doel de levende aquatische hulpbronnen in stand te houden, te beheren, en op duurzame wijze te exploiteren. Alleen een benadering die het mogelijk maakt alle verlagingen toe te passen die wegens overschrijdingen in de voorgaande jaren gerechtvaardigd zijn, is in overeenstemming met die doelstellingen.
- 47 Bovendien maakt enkel een dergelijke uitlegging van artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 het mogelijk het non-discriminatiebeginsel te eerbiedigen. Zouden de verlagingen slechts kunnen worden toegepast op de quota voor het jaar na de overschrijdingen, dan zouden de lidstaten die zich houden aan hun quota kunnen worden gediscrimineerd ten opzichte van de lidstaten die hun quota sterk overschrijden. Wanneer de overschrijdingen van de quota voor een bepaald jaar grond opleveren voor verlagingen die de quota voor het volgende jaar overschrijden, wordt het voordeel verbonden aan de overschrijding immers groter naarmate de overbevinging groter is. Er kan evenwel niet worden aanvaard dat een lidstaat voordeel heeft bij een handelwijze die niet alleen indruist tegen de doelstellingen van instandhouding, beheer, en duurzame exploitatie van de levende aquatische hulpbronnen, maar ook deloyaal is ten aanzien de lidstaten die zich aan hun quota houden.
- 48 In dat verband voert het Koninkrijk Spanje aan dat de verlagingen tot 1 januari 2010, het tijdstip waarop verordening nr. 1224/2009 van toepassing is geworden, niet werden geregeld door artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 maar door artikel 5 van verordening nr. 847/96, en dat op grond

van deze laatste bepaling enkel de quota „voor het volgende jaar” konden worden gekort. Ingevolge deze bepaling had de Commissie geen korting mogen toepassen op de quota voor een jaar volgend op het jaar direct na de betrokken overschrijdingen.

- 49 Gesteld al dat artikel 5 van verordening nr. 847/96 in die zin zou moeten worden uitgelegd, hetgeen moeilijk te rijmen zou vallen met het beginsel van gelijke behandeling (zie punt 47 supra), en dat er dus een conflict bestaat tussen dit artikel en artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002, dan zou de regeling van artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 en niet de regeling van artikel 5 van verordening nr. 847/96 moeten worden toegepast.
- 50 Er zij immers herinnerd aan de chronologische volgorde waarin die bepalingen zijn vastgesteld. Allereerst heeft de Raad verordening nr. 2847/93 vastgesteld, waarvan artikel 23, lid 1, bepaalt dat wanneer een lidstaat zijn quota heeft overschreden, de Commissie kortingen toepast op de quota van die lidstaat. Vervolgens heeft de Raad de regeling inzake de quotumverlagingen nader uitgewerkt in artikel 5 van verordening nr. 847/96. Ten slotte heeft hij verordening nr. 2371/2002 vastgesteld. Artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 is dus een bepaling van latere datum dan artikel 5 van verordening nr. 847/96.
- 51 Aangezien er geen bijzonder voorschrift bestaat betreffende de verhouding tussen artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 en artikel 5 van verordening nr. 847/96, dient toepassing te worden gemaakt van de algemene regel dat de latere wet boven de eerdere wet gaat. Voor zover er een conflict zou bestaan tussen artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 en artikel 5 van verordening nr. 847/96, dient dus artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 te worden toegepast. Deze benadering is overigens in overeenstemming met punt 19 van de considerans van verordening nr. 2371/2002, volgens hetwelk deze verordening de belangrijkste bepalingen van verordening nr. 2847/93 betreffende de controle, de inspectie en de handhaving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid beoogt over te nemen en te versterken.
- 52 Anders dan het Koninkrijk Spanje stelt, wordt aan deze conclusie niet afgedaan door punt 19 van de considerans van verordening nr. 2371/2002, waarin het heet dat verordening nr. 2847/93 van kracht moet blijven totdat alle nodige uitvoeringsbepalingen zijn aangenomen. Het Koninkrijk Spanje leidt hieruit af dat artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 niet van toepassing was omdat er geen uitvoeringsbepalingen waren.
- 53 Gesteld al dat voornoemd punt van de considerans niet alleen de bepalingen van verordening nr. 2847/93 maar tevens die van verordening nr. 847/96 beoogt, kan daaruit niet worden afgeleid dat artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 niet van toepassing was vanaf de inwerkingtreding ervan. Dat punt van de considerans betreft immers alleen situaties waarin, wanneer de bepalingen van verordening nr. 2371/2002 onvoldoende concreet zijn, de bepalingen van de vroegere regeling verder moeten worden toegepast totdat de nodige uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld. Dat punt van de considerans beoogt dus een rechtsvacuüm te voorkomen.
- 54 Wat artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 betreft, bestaat er evenwel geen risico van een dergelijk rechtsvacuüm.
- 55 Voor zover uit deze bepaling blijkt dat quotaoverschrijdingen tijdens een bepaald jaar niet alleen in het daaropvolgende jaar maar ook in latere jaren verlagingen van de quota kunnen rechtvaardigen, was die bepaling voldoende concreet. In dat verband hoefden dus geen uitvoeringsbepalingen te worden vastgesteld.
- 56 Wat de coëfficiënten voor de berekening van de verlagingen betreft, is het inderdaad zo dat artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 niet voorzag in dergelijke coëfficiënten. Dienaangaande hoefden echter evenmin uitvoeringsbepalingen te worden vastgesteld. Aangezien artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 niet voorzag in nieuwe regels voor de berekening van de verlagingen, heeft

deze bepaling immers niet afgedaan aan de bijzondere regels betreffende de coëfficiënten waarin is voorzien bij artikel 5 van verordening nr. 847/96. Op dit punt is bij artikel 23, lid 4, dus geen van artikel 5 van verordening nr. 847/96 afwijkende regeling ingevoerd. Artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002, gelezen in samenhang met de in artikel 5 van verordening nr. 847/96 vastgestelde bijzondere regels betreffende de coëfficiënten, was dus voldoende concreet om te worden toegepast zonder dat vooraf uitvoeringsbepalingen moesten worden vastgesteld.

- 57 Deze benadering betreffende de uitlegging van de verhouding tussen die twee bepalingen vindt overigens steun in artikel 121 van verordening nr. 1224/2009, waaruit blijkt dat artikel 5 van verordening nr. 847/96 pas is opgeheven vanaf het moment dat artikel 105 van verordening nr. 1224/2009, waarin een nieuwe coëfficiëntenregeling is opgenomen, van toepassing is geworden.
- 58 Bijgevolg moet het op punt 19 van de considerans van verordening nr. 2371/2002 gebaseerde bezwaar worden afgewezen. Bovendien blijkt uit bovenstaande overwegingen dat, wat de tijdsgrenzen voor de verlagingen betreft, artikel 5 van verordening nr. 847/96, anders dan het Koninkrijk Spanje beweert, niet kan worden beschouwd als een bijzondere wet ten opzichte van artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002.
- 59 Ten slotte moet het argument van het Koninkrijk Spanje worden onderzocht, volgens hetwelk uit het bestaan van verordening (EG) nr. 338/2008 van de Raad van 14 april 2008 inzake de aanpassing van de aan Polen toe te wijzen quota voor de vangst van kabeljauw in de Oostzee (deelsectoren 25-32, EG-wateren) in de periode 2008-2011 (PB L 107, blz. 1), en van verordening (EG) nr. 635/2008 van de Commissie van 3 juli 2008 houdende aanpassing, op grond van verordening nr. 338/2008, van de aan Polen toe te wijzen quota voor de vangst van kabeljauw in de Oostzee (deelsectoren 25-32, EG-wateren) in de periode 2008-2011 (PB L 176, blz. 8), kan worden afgeleid dat de Commissie op grond van de vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 1224/2009 geldende regeling niet het recht had om de quota te verlagen voor jaren na het jaar volgend op de overschrijding.
- 60 Blijkens punt 3 van de considerans ervan heeft verordening nr. 338/2008 betrekking op een situatie waarin de Commissie in juli 2007 heeft vastgesteld dat vaartuigen die de vlag van Polen voerden, reeds drie keer meer kabeljauw hadden gevangen dan oorspronkelijk door Polen was aangegeven en dat er sprake was van een zeer grote overschrijding van de aan die lidstaat toegewezen quota. Bovendien blijkt uit de punten 9 en 10 van de considerans van die verordening dat de Raad in die situatie heeft beslist om af te wijken van de regel van artikel 5 van verordening nr. 847/96 en toe te staan dat de quota gedurende vier jaar werden verlaagd.
- 61 Anders dan het Koninkrijk Spanje betoogt, kan uit bovenstaande punten van de considerans echter niet worden afgeleid dat het op grond van de aan artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 voorafgaande regeling niet mogelijk was de quota te verlagen voor een jaar na het jaar volgend op de overschrijding. Met name dient erop te worden gewezen dat punt 10 van de considerans van verordening nr. 338/2008, waarin het heet dat de afwijking noodzakelijk was om de sociaaleconomische gevolgen van de verlagingen „met name tijdens het eerste jaar” te beperken, zich tegen een dergelijke lezing verzet. Zoals uit dat punt van de considerans duidelijk blijkt, was de Uniewetgever van mening dat in het kader van de aan artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 voorafgaande regeling de overschrijding van de quota niet alleen aanleiding kon geven tot een verlaging van de quota voor het volgende jaar doch ook tot een verlaging van de quota voor daaropvolgende jaren. De bij verordening nr. 338/2008 ingevoerde afwijking heeft dus geen betrekking op dat aspect.
- 62 Bij de afwijking bedoeld in de hierboven vermelde punten 9 en 10 van de considerans gaat het dus om iets anders. Blijkens punt 10 van de considerans van verordening nr. 338/2008 heeft de Raad willen voorkomen dat de verlagingen sociaaleconomische gevolgen zouden hebben die naar zijn mening te ver zouden gaan. De afwijking betreft dus het maximumbedrag van de verlagingen die elk jaar dienen te worden toegepast. In dat verband voorziet die verordening in een spreiding van de verlagingen over een aantal jaren.

- 63 Bijgevolg moet het bezwaar ontleend aan het bestaan van verordening nr. 338/2008 worden afgewezen.
- 64 Tot slot moet worden vastgesteld dat de Commissie reeds in het kader van de aan artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 voorafgaande regeling het recht had om de voor een bepaald jaar toegewezen quota niet alleen te verlagen wegens overschrijding van de quota voor het vorige jaar, maar ook wegens overschrijding van de quota voor de daaraan voorafgaande jaren.
- 65 Bijgevolg moet de grief inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel worden afgewezen, zonder dat behoeft te worden onderzocht of de Commissie in de bestreden verordening niet alleen verlagingen heeft toegepast omdat de voor het vorige jaar toegewezen quota waren overschreden, maar ook omdat de quota voor een aan dat jaar voorafgaand jaar waren overschreden.

#### Beginsel van de legaliteit van straffen

- 66 Wat het beginsel van de legaliteit van straffen betreft, zij eraan herinnerd dat dit beginsel vereist dat elke sanctie – ook als zij geen repressief karakter heeft – moet berusten op een duidelijke en ondubbelzinnige rechtsgrondslag (arresten Hof van 25 september 1984, Könecke, 117/83, Jurispr. blz. 3291, punt 11, en 11 juli 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Jurispr. blz. I-6453, punt 52).
- 67 In dat verband moet om te beginnen worden vastgesteld dat artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 een duidelijke en ondubbelzinnige rechtsgrondslag vormt, op grond waarvan de Commissie de voor een bepaald jaar toegewezen quota niet alleen kan verlagen wegens overschrijdingen van de quota in het vorige jaar doch ook wegens overschrijdingen in de daaraan voorafgaande jaren.
- 68 Aangezien het rechtszekerheidsbeginsel zich in beginsel ertegen verzet dat de Commissie een nieuwe, minder gunstige regeling toepast op een situatie die is ontstaan onder een vroegere, gunstigere regeling, moet echter eveneens worden onderzocht of de Commissie, gelet op het beginsel van de legaliteit van straffen, dergelijke verlagingen kan toepassen op basis van de aan artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 voorafgaande regeling.
- 69 In dat verband moet om te beginnen worden nagegaan of het beginsel van de legaliteit van straffen toepassing vindt op verlagingen zoals die welke waarin was voorzien bij artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 en artikel 5 van verordening nr. 847/96. Bijgevolg moet worden onderzocht of die verlagingen repressieve maatregelen zijn in de zin van dat beginsel.
- 70 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het stelsel van vangstquota ertoe strekt de doelstellingen van instandhouding en duurzame exploitatie van de aquatische hulpbronnen te waarborgen. De quotaverlagingen beogen de quota te doen naleven, zodat zij hetzelfde doel hebben. Zoals het Koninkrijk Spanje terecht opmerkt, kan op grond van het enkele feit dat de verlagingen een dergelijk doel hebben, echter niet worden uitgesloten dat er sprake is van sancties in de zin van voormeld beginsel, aangezien ook strafmaatregelen die doelstellingen kunnen nastreven.
- 71 Er dient evenwel in herinnering te worden gebracht dat een maatregel die enkel voorziet in een vergoeding voor berokkende schade en dus slechts het status quo ante herstelt, geen repressieve maatregel in de zin van het beginsel van de legaliteit van sancties is (zie naar analogie arresten Hof van 14 december 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Jurispr. blz. I-11569, punt 56, en 21 februari 2006, Halifax e.a., C-255/02, Jurispr. blz. I-1609, punt 93). Bijgevolg moet worden onderzocht of de verlagingen waarin was voorzien bij artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 en artikel 5 van verordening nr. 847/96 slechts de door de quotaoverschrijding berokkende schade vergoeden dan wel elementen bevatten die verder gaan dan die doelstelling.

- 72 Artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 en artikel 5, lid 1, van verordening nr. 847/96 beperken zich tot de vaststelling van verlagingen die bestaan in de loutere compensatie van de quotaoverschrijdingen, en voorzien dus niet in een sanctie, dat wil zeggen een maatregel die verder gaat dan die compensatie.
- 73 In dat verband betoogt het Koninkrijk Spanje dat de verlagingen geen maatregelen zijn die in rechtstreeks verband staan tot de instandhouding en de duurzame exploitatie van de aquatische hulpbronnen, aangezien de Commissie de verlagingen zelfs toepast indien blijkt dat de totaal toegestane vangst voor dat bestand niet is overschreden op het niveau van de Unie. Bijgevolg is er sprake van een maatregel waarmee de handelwijze van een lidstaat wordt bestraft en dus van een repressieve maatregel.
- 74 Dat argument is niet overtuigend. Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het stelsel van de vangstquota voorziet in een gedecentraliseerd controlesysteem, waarbij de lidstaten erover dienen te waken dat de hun toegewezen quota niet worden overschreden. Aan de doeltreffendheid van de quotaregeling zou echter kunnen worden afgedaan door een benadering waarbij de quota van de lidstaten uitsluitend zouden worden verlaagd indien, ten eerste, een lidstaat zijn quota heeft overschreden en, ten tweede, op het niveau van de Unie de totaal toegestane vangsten zijn overschreden. Een dergelijke benadering zou de lidstaten immers in staat stellen de overschrijding van hun quota te rechtvaardigen door nadien aan te voeren dat de totaal toegestane vangsten op het niveau van de Unie niet zijn overschreden. Aldus zouden de lidstaten ertoe kunnen worden aangezet om niet strikt toe te zien op de hun toegewezen quota, aangezien een overschrijding eventueel zonder gevolg zou kunnen blijven. Hierdoor zou het risico toenemen dat de totaal toegestane vangsten nadien ook op het niveau van de Unie worden overschreden. Bovendien zij eraan herinnerd dat de overschrijding van de quota een lidstaat een ongerechtvaardigd voordeel oplevert. De verlagingen hebben dus ook een compenserend effect ten aanzien van de lidstaten die zich aan hun quota hebben gehouden. In die context zij eraan herinnerd dat de lidstaten een quotum mogen overschrijden indien zij, voordat het quotum voor het betrokken bestand is uitgeput, met een andere lidstaat een quotaruil overeenkomen (zie in die zin arrest Hof van 20 maart 1990, Commissie/Frankrijk, C-62/89, Jurispr. blz. I-925, punt 20). Het Koninkrijk Spanje had dus een dergelijke ruil kunnen sluiten, waardoor het zijn aanvankelijke quotum had kunnen overschrijden zonder het risico te doen toenemen dat de totaal toegestane vangst op het niveau van de Unie wordt overschreden, en zonder zichzelf een ongerechtvaardigd voordeel te verschaffen ten opzichte van de lidstaten die zich aan hun quota hebben gehouden.
- 75 Dat de totale omvang van de vangsten op het niveau van de Unie niet in aanmerking wordt genomen, is dus een element dat voortvloeit uit de aard en de opzet van een regeling die aan elke lidstaat individuele quota toewijst en voorziet in een gedecentraliseerde controleregeling. Anders dan het Koninkrijk Spanje stelt, kan daar niet uit worden afgeleid dat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen de verlagingen en de instandhouding en duurzame exploitatie van de aquatische hulpbronnen. Hieruit volgt dat de verlagingen van de quota, niettegenstaande het feit dat de Commissie bij de toepassing daarvan voorbijgaat aan de vraag of de totaal toegestane vangsten op het niveau van de Unie zijn overschreden, een compenserende maatregel en geen sanctie zijn.
- 76 Wat artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 en artikel 5, lid 2, van verordening nr. 847/96 betreft, is het inderdaad zo dat daarin vermenigvuldigingsfactoren voor de berekening van de verlagingen zijn vastgesteld. Deze kunnen echter niet worden beschouwd als sancties die verder gaan dan het doel van vergoeding. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, beogen die coëfficiënten te waarborgen dat de door de quotaoverschrijding veroorzaakte schade volledig wordt vergoed. De overbevissing heeft immers negatieve gevolgen voor de reproductiecapaciteit van het betrokken bestand, wat kan leiden tot een trager herstel of een inkrimping van het bestand.

- 77 Anders dan het Koninkrijk Spanje betoogt, kan die redenering niet in twijfel worden getrokken op basis van het feit dat coëfficiënten worden toegepast op overschrijdingen van de quota voor bestanden waarvoor geen herstelmaatregelen zijn vastgesteld. Er zij immers aan herinnerd dat de herstelplannen bestanden betreffen die zich beneden biologisch veilige grenzen bevinden, en dat zij tot doel hebben de bestanden in staat te stellen opnieuw die grenzen te bereiken. De quotaverlagingen hebben daarentegen tot doel de aquatische hulpbronnen in stand te houden en duurzaam te exploiteren. Zij beogen dus te waarborgen dat de bestanden binnen biologisch veilige grenzen blijven. Hieruit volgt dat de overschrijding van de quota als zodanig grond kan opleveren voor verlagingen die tot doel hebben de door de overschrijding van de quota berokkende schade volledig te vergoeden.
- 78 Bijgevolg zijn de verlagingen bedoeld in artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 en in artikel 5 van verordening nr. 847/96 geen sancties, zodat zij niet zijn onderworpen aan het beginsel van de legaliteit van straffen.
- 79 Anders dan het Koninkrijk Spanje aanvoert, wordt aan deze conclusie niet afgedaan door de achtste overweging van de considerans van verordening nr. 847/96. Het is juist dat in die overweging van de considerans melding wordt gemaakt van het doel van de verlagingen, te weten dat overschrijding van de quota moet worden „bestraft”. Daaruit kan evenwel niet worden afgeleid dat de Uniewetgever van mening was dat het daarbij ging om repressieve sancties. Een dergelijke lezing van die overweging wordt weersproken door met name punt 43 van de considerans van verordening nr. 1224/2009. Hoewel die latere verordening voorziet in een strengere coëfficiëntenregeling dan die van artikel 5 van verordening nr. 847/96, blijkt uit punt 43 van de considerans ervan immers dat de verlagingen tot doel hebben de aan de betrokken aquatische hulpbronnen en aan de andere lidstaten berokkende schade te vergoeden en de vroeger bestaande situatie te herstellen. In elk geval kan de aard van de verlagingen van de quota niet worden bepaald door de inhoud van de achtste overweging van de considerans van verordening nr. 847/96, maar moet deze worden beoordeeld aan de hand van de hierboven in de punten 71 tot en met 78 vermelde objectieve criteria.
- 80 Vervolgens zou, zelfs indien het beginsel van de legaliteit van straffen van toepassing zou zijn op de verlagingen waarin was voorzien bij artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 en artikel 5 van verordening nr. 847/96, moeten worden vastgesteld dat voornoemd beginsel niet eraan in de weg staat dat de Commissie zich op die bepalingen baseert om de voor een bepaald jaar toegewezen quota niet alleen wegens de overschrijdingen van de quota tijdens het vorige jaar maar ook wegens die tijdens de daaraan voorafgaande jaren te verlagen.
- 81 Artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 en artikel 5 van verordening nr. 847/96 vormen namelijk niet alleen een rechtsgrondslag voor dergelijke verlagingen, maar zijn tevens voldoende duidelijk en nauwkeurig. Zoals hierboven in de punten 43 tot en met 64 is uiteengezet, blijkt uit een gezamenlijke lezing van die bepalingen immers duidelijk dat de Commissie uiterlijk met ingang van de inwerkingtreding van artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002, bij overschrijding van de quota in een bepaald jaar, het recht had om niet alleen de quota voor het volgende jaar, doch ook de quota voor latere jaren te verlagen. Gelet op de bewoordingen van artikel 23, lid 4, van verordening nr. 2371/2002 en op het feit dat alleen die uitlegging kon worden geacht in overeenstemming te zijn met het non-discriminatiebeginsel en met de door die verordening nagestreefde doelstellingen, kon het Koninkrijk Spanje dienaangaande geen redelijke twijfel aanvoeren.
- 82 Aan die vaststelling wordt niet afgedaan door het feit dat de Commissie tijdens de periode van 2004 tot 2008 enkel de quota voor het jaar na de overschrijding heeft verlaagd (zie punt 9 supra). Of een rechtsgrondslag duidelijk en ondubbelzinnig is, moet immers worden beoordeeld op basis van objectieve criteria, en hangt niet af van de uitlegging door de Commissie.
- 83 Derhalve moet ook de grief betreffende schending van het beginsel van de legaliteit van straffen worden afgewezen.

84 Mitsdien moet het tweede middel in zijn geheel worden afgewezen.

*Derde middel: schending van het beginsel dat strengere sanctiebepalingen geen terugwerkende kracht hebben*

85 Met zijn derde middel verwijt het Koninkrijk Spanje de Commissie dat zij inbreuk heeft gemaakt op het beginsel dat strengere sanctiebepalingen geen terugwerkende kracht hebben, doordat zij de strengere regeling van artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 heeft toegepast op een situatie die was ontstaan onder de vroegere regeling.

86 Ook dit middel moet worden afgewezen. In de eerste plaats blijkt uit de punten 70 tot en met 79 supra dat de verlagingen van de quota geen repressief karakter hebben. In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat, zoals hierboven in de punten 37 tot en met 65 is uiteengezet, de Commissie geen strengere regeling heeft toegepast dan die waarin was voorzien bij de aan artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 voorafgaande regeling.

*Vierde middel: de keuze van de toepasselijke rechtsgrondslag mag niet aan de Commissie worden gelaten*

87 Met het vierde middel betoogt het Koninkrijk Spanje in wezen dat de keuze van de bepaling waarop zij een rechtshandeling zoals de bestreden verordening baseert, niet aan de Commissie mag worden gelaten. Om een dergelijke keuzemogelijkheid uit te sluiten mag artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 niet worden toegepast op overschrijdingen van de quota die vóór 1 januari 2010 plaatsvonden.

88 Dit middel is ongegrond.

89 Zoals hierboven in de punten 27 tot en met 33 is uiteengezet, kon de Commissie niet kiezen op welke rechtsgrondslag de bestreden verordening kon worden vastgesteld. Artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 was immers de enige bepaling op basis waarvan zij een verordening tot verlaging van de quota voor 2010 kon vaststellen.

90 In dat verband dient tevens in herinnering te worden gebracht dat, anders dan de Commissie betoogt, zij niet kan beslissen of de toepassing van artikel 105 van verordening nr. 1224/2009 opportuun is. In beginsel is zij verplicht de voorschriften van dat artikel toe te passen. Slechts indien beginselen van primair recht, zoals het rechtszekerheidsbeginsel, dit gebieden, moet zij deze bepaling restrictief uitleggen om de eerbiediging van dat recht te waarborgen.

91 Ook het vierde middel moet dus worden afgewezen, zodat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

### **Kosten**

92 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd.

93 Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

HET GERECHT (Derde kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten.**

Czúcz

Labucka

Gratsias

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 november 2012.

ondertekeningen