



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

T. ĆAPETA

van 15 juni 2023¹

Zaak C-330/22

Friends of the Irish Environment CLG

tegen

minister for Agriculture, Food and the Marine,

Ierland,

Attorney General

[verzoek van de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Geldigheid – Gemeenschappelijk visserijbeleid – Artikel 43, lid 2, VWEU – Verordening (EU) nr. 1380/2013 – Verordening (EU) 2019/472 – Vaststelling van de vangstmogelijkheden – Totale toegestane vangstbeperkingen boven de maximale duurzame opbrengst – Discretionaire bevoegdheid van de Raad op grond van artikel 43, lid 3, VWEU – Verordening (EU) 2020/123”

I. Inleiding

1. Een naam die in vele oude Ierse mythen en legenden weerklinkt, is Manannán mac Lir, de geest van de oceanen. Deze machtige krijgsheer, voor wie de golven zijn strijdwagen waren, werd ook als welvarende boer op de „vlakten van de zee” gezien. Geen koeien en schapen, maar scholen vissen waren zijn kudde. De overvloed van zijn gewassen in de wateren rondom Ierland was zodanig dat, toen een koninklijke commissie zowel in 1863 als in 1885 de visserijindustrie onderzocht, de leidende ichtyologen van destijds tot de slotsom kwamen dat de visserijen „onuitputtelijk” waren.²

2. Helaas hadden zij het bij het verkeerde eind. Visbestanden vormen geen rijkdommen die zichzelf voortdurend, onafhankelijk van menselijke invloed, vernieuwen. De ervaring heeft deze eeuw geleerd dat visbestanden zorgvuldig moeten worden beheerd om hun voortbestaan veilig te stellen. In wezen is dat het punt dat Friends of the Irish Environment CLG (hierna: „verzoekster”)

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Zie Roney, J. B., „[Mis-]managing Fisheries on the West Coast of Ireland in the Nineteenth Century”, *Humanities*, deel 8(1), nr. 4, 2019, blz. 10, waarin de eerste systematisch mariene zoöloog in Groot-Brittannië, die lid was van de koninklijke commissie van 1885, als volgt wordt geciteerd: „Uitzonderingen daargelaten, lijkt de fauna van de open zee op basis van de aard en de omgeving ervan voor een groot deel niet door de mens te worden beïnvloed. [...] De natuur volgt bijna altijd haar eigen wetten, en in de zee zijn deze in de regel aan de invloed van de mens onttrokken”. Zie ook Roberts, C., *The Unnatural History of the Sea*, Island Press, 2007, blz. 142, 143 en 157 (waarin wordt vastgesteld dat zowel de koninklijke commissie van 1863 als die van 1885 in wezen de slotsom van onbeperkte visserij onderschreef).

beoogt te maken. Het argument van deze partij is namelijk dat verordening (EU) 2020/123³, waarbij de vangstmogelijkheden voor 2020 worden vastgesteld, visbeperkingen vaststelt voor bepaalde bestanden in de wateren rond Ierland⁴ boven niveaus die duurzaam zijn op lange termijn.⁵ In haar betoog beroept verzoekster zich primair op de basiswetgeving tot vaststelling van het gemeenschappelijk visserijbeleid (hierna: „GVB”).⁶ Daarin heeft de Uniewetgever 2020 aangewezen als het uiterste jaar waarin in de wateren van de Unie op *alle* bestanden op duurzaam niveau dient te worden gevist.

3. Vanuit juridisch oogpunt doet de onderhavige zaak niet de vraag rijzen of de door de Raad vastgestelde niveaus al dan niet duurzaam zijn. Het staat niet aan het Hof om zich daarover uit te spreken. Veeleer betreft verzoeksters rechtszaak het bestaan van en de grenzen aan de discretionaire bevoegdheid van de Raad bij het vaststellen van de vangstmogelijkheden in de wateren van de Unie op grond van artikel 43, lid 3, VWEU. Om die bevoegdheidskwestie te kunnen ophelderen, zal het Hof ook het daarmee samenhangende vraagstuk dienen te ontrafelen, namelijk in hoeverre de basisdoelstellingen van het GVB beïnvloed kunnen worden door gebieds- en voorwerpspecifieke wetgeving op dat gebied.

II. Voorgeschiedenis van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

4. Elk jaar verdeelt de Raad voor elke vissoort in de wateren van de Unie de vangstmogelijkheden over de lidstaten op basis van een voorspelbaar aandeel in de bestanden. Deze afzonderlijke aandelen zijn de zogenaamde totale toegestane vangsten (*total allowable catches*; hierna: „TAC”). Bij het bepalen en het verdelen van de jaarlijkse TAC's moet de Raad handelen binnen de doelstellingen van het GVB, zoals vermeld in de GVB-basisverordening.

5. In artikel 2 van de GVB-basisverordening wordt een aantal doelstellingen genoemd op grond waarvan het GVB dient te worden uitgevoerd. Lid 1 ervan bepaalt onder meer dat het GVB „er borg voor [staat] dat de activiteiten in het kader van de visserij en de aquacultuur uit ecologisch oogpunt langdurig duurzaam zijn”. In lid 2 ervan wordt vervolgens in de eerste alinea uiteengezet dat de Unie er bij het beheer van het GVB naar streeft „dat de levende biologische rijkdommen van de zee zo worden geëxploiteerd dat de populaties van de gevangen soorten boven een niveau worden gebracht en behouden dat de maximale duurzame opbrengst kan opleveren”. Vervolgens wordt in de tweede alinea van dat lid bepaald dat „het exploitatieniveau voor de maximale duurzame opbrengst indien mogelijk tegen 2015, en geleidelijk toenemend *voor alle bestanden uiterlijk 2020* [wordt] verwezenlijkt”⁷ (hierna: „streef-MDO voor 2020”).

³ Verordening van de Raad van 27 januari 2020 tot vaststelling, voor 2020, van de vangstmogelijkheden voor sommige visbestanden en groepen visbestanden welke in de wateren van de Unie en, voor vissersvaartuigen van de Unie, in bepaalde wateren buiten de Unie van toepassing zijn (PB 2020, L 25, blz. 1) (hierna: „verordening van 2020”).

⁴ In concreto betreffen die soorten en visgronden „Kabeljauw (*Gadus morhua*) in sector 6a (ten westen van Schotland)” (gepubliceerd op 28 juni 2019); „Kabeljauw (*Gadus morhua*) in de sectoren 7e-k (westelijk Engels Kanaal en zuidelijke Keltische Zee)” (gepubliceerd op 16 augustus 2019); „Wijting (*Merlangius merlangus*) in sector 7a (Ierse Zee)” (gepubliceerd op 28 juni 2019), en „Schol (*Pleuronectes platessa*) in de sectoren 7h-k (Keltische Zee ten zuiden/zuidwesten van Ierland)” (gepubliceerd op 13 november 2019) (eenvoudigheidshalve wordt naar die bestanden verwezen als „de vier betrokken bestanden” en naar die sectoren als de „wateren rond Ierland”).

⁵ De relevante, in deze zaak aan de orde zijnde vangstmogelijkheden worden vermeld in bijlage IA bij de verordening van 2020.

⁶ Te weten verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en besluit 2004/585/EG van de Raad (PB 2013, L 354, blz. 22) (hierna: „GVB-basisverordening”).

⁷ Cursivering van mij.

6. Het begrip „maximale duurzame opbrengst” (hierna: „MDO”) betreft een vangststrategie die wereldwijd in de visserij wordt toegepast. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat er sprake is van een bepaald vangstniveau voor een visbestand, zonder dat dit gevolgen heeft voor de omvang van de evenwichtspopulatie van dat bestand. In wezen is het idee om enkel het overschot aan van nature voorkomende vissen te vangen, tot het bestand zijn evenwichtspunt bereikt en zijn reproductiesnelheid afneemt. Door dat overschot „eraf te schaven”, blijft die reproductiesnelheid dus op haar maximum en vult het visbestand zichzelf elk jaar aan, zonder dat dit gevolgen heeft voor de overleving van dat bestand op lange termijn. De MDO is dus een theoretische aanname waarmee beoogd wordt een evenwicht tot stand te brengen tussen enerzijds het doel van de instandhouding van commercieel gevangen visbestanden ten behoeve van toekomstige generaties en anderzijds het economische en sociale belang van het vangen van die bestanden.

7. Op grond van de GVB-basisverordening wordt op basis van „het best beschikbare wetenschappelijke advies”⁸ of, bij het ontbreken van adequate wetenschappelijke gegevens, op basis van de voorzorgsbenadering⁹ berekend waaruit de MDO voor een bepaald bestand bestaat en hoe de MDO kan worden verwezenlijkt. Alle partijen in de onderhavige zaak zijn het erover eens dat er in het advies dat de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee (hierna: „ICES”) specifiek voor de Europese Commissie heeft opgesteld met betrekking tot de vier betrokken bestanden, rekening is gehouden met die beide benaderingen. Bijgevolg bestaat er geen geschil over het feit dat zowel het „best beschikbare wetenschappelijke advies” als de voorzorgsbenadering, op basis waarvan de ICES zijn advies heeft opgesteld, heeft aangetoond dat de TAC’s voor de vier betrokken bestanden in de wateren rond Ierland voor 2020 *op nul* moesten worden vastgesteld, teneinde de MDO van die bestanden in de toekomst te kunnen verwezenlijken.¹⁰

8. Evenmin bestaat er een geschil over het feit dat de aanwezigheid van „nulvangstbestanden”, gekoppeld aan de „aanlandingsverplichting”¹¹, in de „gemengde visserijen” tot het verwante probleem van „verstikkingssoorten” leidt, en tot de verplichting om vissersvaartuigen te dwingen om, ruim voordat zij hun belangrijkste quota hebben gevangen, de activiteiten te staken. Dat verschijnsel verdient enige toelichting. De gemengde visserijen betreffen wateren waarin meer dan één vissoort aanwezig is en waar het waarschijnlijk is dat verschillende soorten tezamen, tijdens dezelfde visserijactiviteit, worden gevangen. Op grond van de „aanlandingsverplichting” moeten alle vissersvaartuigen alle gevangen vis aan boord bewaren, deze vis registreren en die aftrekken van de quota die op die bestanden van toepassing zijn.¹² In de praktijk betekent de

⁸ Zoals bijvoorbeeld voortvloeit uit artikel 3, aanhef en onder c), van de GVB-basisverordening.

⁹ Overeenkomstig artikel 4, lid 1, punt 8, van de GVB-basisverordening betekent de voorzorgsbenadering van het visserijbeheer een „benadering [...] waarbij het ontbreken van adequate wetenschappelijke informatie niet als reden mag worden aangevoerd om beheersmaatregelen voor de instandhouding van de doelsoorten, de geassocieerde of afhankelijke soorten en de niet-doelsoorten en hun omgeving, uit te stellen of achterwege te laten”.

¹⁰ In dat advies van de ICES wordt uiteengezet dat het nul-TAC-advies voor de twee kabeljauwbestanden en voor het wijtingbestand gebaseerd was op de MDO-benadering, terwijl het nul-TAC-advies voor het scholbestand gebaseerd was op de voorzorgsbenadering. Zoals blijkt uit het in het procesdossier aanwezige ICES-advies, en zoals de Raad en de Commissie ter terechtzitting hebben bevestigd, zouden de vier betrokken bestanden echter nog steeds, zelfs indien TAC’s op MDO-niveau voor die bestanden zouden worden gebruikt, onder het grensreferentiepunt voor paaibiomassa liggen; met andere woorden: onder het punt waaronder de reproductiesnelheden van die bestanden geacht worden te zijn verminderd. Derhalve kan geconcludeerd worden dat het langer dan één jaar duurt om de TAC’s voor de vier betrokken bestanden te verhogen tot een niveau boven nul.

¹¹ Artikel 15 van de GVB-basisverordening.

¹² Op grond van het eerdere basiskader voor het GVB, zoals dat was vastgesteld bij 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 2002, L 358, blz. 59), hoefden vaartuigen niet met vissen te stoppen zodra hun quotum voor een van die bestanden was opgebruikt. In plaats daarvan konden zij op andere doelbestanden blijven vissen. Dientengevolge bleven zij de bestanden vangen waarvoor het quotum reeds was opgebruikt, ook al konden zij die vangsten niet wettig aanlanden. Vangsten waarmee de quota werden overschreden, werden weggegooid. Met de invoering van de aanlandingsverplichting is die praktijk van het weggooiden van ongewenste vangsten niet langer toegestaan.

combinatie van die factoren dat een nul-TAC-bestand in het geval van gemengde visserij kan leiden tot de „verstikking” van de visserij op andere bestanden, indien die bestanden vaak als bijvangst worden gevangen terwijl de visserij in feite op een ander bestand is gericht. Een bijvangst van een niet opgebruikt (of nul)quotumbestand kan er dus toe leiden dat de visserij wordt „verstikt”, doordat van haar wordt verlangd dat zij, ruim voordat zij haar belangrijkste quota heeft gevangen, de activiteiten staakt.

9. In het licht van deze problematiek, en na ontvangst van het nulvangstadvies voor de vier betrokken bestanden, heeft de Commissie de ICES verzocht om een ander advies dat specifiek betrekking heeft op de hoeveelheid bijvangst voor de vier betrokken bestanden die wordt gevangen wanneer er in gemengde visserij op een „doelbestand” wordt gevist. Zoals de naam suggereert, is een doelbestand het soort bestand dat een vissersvaartuig wanneer het de zee opgaat tijdens een bepaalde visserijactiviteit beoogt te vangen. De vis die per ongeluk of per toeval in zijn netten belandt, is de bijvangst.

10. Op basis van het verzoek van de Commissie¹³ heeft de ICES schattingen gegeven van de hoeveelheid bijvangst die waarschijnlijk van de vier betrokken bestanden gevangen zou worden, indien er gedurende 2020 in gemengde visserij rond Ierland op TAC-niveau op bepaalde doelbestanden gevist zou worden. Het is van belang op te merken dat in het van de ICES ontvangen advies niet werd gesteld dat dergelijke bijvangstniveaus stroken met het verwezenlijken van de MDO voor de vier betrokken bestanden indien die bestanden enkel als bijvangst zouden worden gevangen. De desbetreffende schattingen van de ICES vertegenwoordigden enkel zijn rekenkundige schatting met betrekking tot de hoeveelheid van elk van die vier bestanden die onvermijdelijk zou worden gevangen indien op een ander bestand zou worden gevist.

11. Op basis van die schattingen heeft de Raad in zijn verordening van 2020 de vangstmogelijkheden voor de vier betrokken bestanden voor 2020 vastgesteld op niveaus boven nul, op of onder de niveaus die de ICES had geschat als onvermijdelijke bijvangst in het kader van gemengde visserijen.

12. Krachtens artikel 12, lid 1, van de Sea Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006 (wet van 2006 inzake de zeevisserij en de maritieme rechtsmacht) heeft de minister for Agriculture, Food and the Marine (minister van Landbouw, Voedselvoorziening en Mariene Zaken, Ierland; hierna: „minister”) maandelijks visserijbeheermededelingen uitgevaardigd, waarbij hij zijn gegevens heeft gebaseerd op de jaarlijkse TAC die de Raad voor 2020 heeft vastgesteld en op de desbetreffende aan Ierland toegewezen hoeveelheden. In die mededelingen werd bepaald welke hoeveelheden van de betrokken vier bestanden Ierse vaartuigen elke maand van 2020 mochten aanlanden.

13. Verzoekster heeft in Ierland over die mededelingen van de minister een zaak aanhangig gemaakt. Verzoeksters betoog komt er in wezen op neer dat de Raad, door de TAC's voor de betrokken vier bestanden voor 2020 boven nul vast te stellen, in strijd heeft gehandeld met de GVB-basisverordening, met name met de streef-MDO voor 2020 van artikel 2, lid 2, ervan. Derhalve zouden de mededelingen van de minister ongeldig zijn.

¹³ In abstracto stond in de vraag van de Commissie aan de ICES het volgende centraal: indien in de gemengdevisserijwateren Y op doelbestand X (bijvoorbeeld schelvis) wordt gevist, hoeveel bijvangst van een ander soort bestand (bijvoorbeeld kabeljauw) belandt dan waarschijnlijk in de netten van vissers van de Unie, indien de hoeveelheid wordt gevangen waarmee de maximale doelvis-TAC wordt bereikt?

14. De minister verdedigt zijn handelwijze (en daarmee de TAC-niveaus van de Raad) onder meer op grond dat de GVB-basisverordening moet worden gelezen in samenhang met verordening (EU) 2019/472¹⁴. In laatstgenoemde verordening, die van dezelfde normatieve rang is als de GVB-basisverordening, worden de moeilijkheid van het vissen in gemengde visserijen en het aanverwante probleem van het vermijden van „verstikkingssoorten” specifiek erkend. Aangevoerd wordt dat de verordening betreffende de westelijke wateren ertoe leidde dat er TAC's boven nul werden toegelaten voor die bestanden waarvoor nulvangst was geadviseerd, wanneer dat tot op zekere hoogte „de verstikking beperkte”.

15. Tegen die materiële en juridische achtergrond heeft de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) de behandeling van de zaak geschorst en de volgende prejudiciële vragen aan het Hof voorgelegd:

- „1) Is de indiening van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing noodzakelijk in omstandigheden waarin de verordening van 2020 is vervangen en/of de nationale uitvoeringsmaatregelen zijn verstreken?
- 2) Is bijlage IA bij [de] verordening [van 2020] ongeldig, gelet op de doelstellingen van [de GVB-basisverordening], en in het bijzonder artikel 2, leden 1 en 2, ervan, met inbegrip van de doelstelling van artikel 2, lid 2, tweede volzin, en de beginselen van goed bestuur van artikel 3, [aanhef en] onder c) en d), van de GVB-basisverordening (met inbegrip van de mate waarin zij van toepassing zijn op bestanden waarvoor een voorzorgsbenadering vereist is), gelezen in samenhang met de artikelen 9, 10, 15 en 16 van de GVB-basisverordening en de overwegingen daarvan, en de artikelen 1, 2, 3, 4, 5, 8 en 10 van [de] verordening [betreffende de westelijke wateren] , voor zover de in de verordening van 2020 vastgestelde [TAC's] niet in overeenstemming zijn met het nulvangstadvies voor de [MDO] dat door de [ICES] voor bepaalde soorten is uitgebracht?”

16. Verzoekster, Ierland, de Raad en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Deze partijen, alsook het Europees Parlement, hebben ter terechtzitting van 16 maart 2023 pleidooi gehouden.

III. Analyse

A. Inleiding

17. De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen of de verordening van 2020 geldig is voor zover daarin de vangstmogelijkheden voor de vier betrokken bestanden in de wateren rond Ierland boven nul worden vastgesteld.¹⁵ Het antwoord op die vraag zou die rechter in staat stellen uitspraak te doen over de geldigheid van de nationale maatregelen op basis waarvan die quota in Ierland zijn toegewezen. De verordening van 2020 kan echter uitsluitend als geldig worden beschouwd indien zij is vastgesteld binnen de grenzen van de – eventuele – door de

¹⁴ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 tot vaststelling van een meerjarenplan voor bestanden die worden gevangen in de westelijke wateren en daaraan grenzende wateren en voor de visserijen die deze bestanden exploiteren, tot wijziging van verordeningen (EU) 2016/1139 en (EU) 2018/973, en tot intrekking van verordeningen (EG) nr. 811/2004, (EG) nr. 2166/2005, (EG) nr. 388/2006, (EG) nr. 509/2007 en (EG) nr. 1300/2008 van de Raad (PB 2019, L 83, blz. 1) (hierna: „verordening betreffende de westelijke wateren”).

¹⁵ Dat vormde in wezen de tweede vraag van de verwijzende rechter, waarvoor zowel de Commissie als de Raad om een nieuwe formulering heeft verzocht. Het Hof heeft voor de eerste vraag niet om mijn conclusie verzocht.

Uniewetgever aan de Raad gegeven discretionaire bevoegdheid. De analyse van het Hof moet dan ook beginnen met de vraag of de GVB-basisverordening de Raad al dan niet de discretionaire bevoegdheid geeft om de jaarlijkse vangstmogelijkheden voor de vier betrokken bestanden op niveaus boven nul vast te stellen. Indien, zoals ik in overweging zal geven, het antwoord op die vraag ontkennend moet worden beantwoord, dient het Hof vervolgens te beoordelen of andere elementen van „primair GVB-recht”, zoals de verordening betreffende de westelijke wateren, op die conclusie van invloed zijn.

18. Derhalve behandel ik eerst het Verdragskader waarbinnen dit geschil zich afspeelt (B). Daarbij tracht ik uiteen te zetten waarom de geldigheid van de verordening van 2020 en de toetsingswijze die het Hof voor de beoordeling daarvan dient te hanteren, afhangen van de uitlegging van de twee in de onderhavige zaak aan de orde zijnde verordeningen: de GVB-basisverordening en de verordening betreffende de westelijke wateren. Vervolgens besteed ik aandacht aan de uitlegging van deze verordeningen (C). Daarbij zet ik ten eerste uiteen waarom ik meen dat de GVB-basisverordening de Raad geen enkele discretionaire bevoegdheid bood om bij het bepalen van de TAC's voor de bijvangst in het kader van gemengde visserijen af te wijken van het in de onderhavige zaak ontvangen vangstadvis (C1). Dan onderzoek ik of de verordening betreffende de westelijke wateren in enig opzicht gevolgen heeft gehad voor deze regelgevingsoptie (C2). Pas daarna richt ik mij op de beoordeling van de geldigheid van de verordening van 2020 in het licht van mijn conclusies (D1). Ik zal het Hof echter ook een alternatieve route in overweging geven, mocht het Hof het niet eens zijn met mijn conclusie dat met de verordening betreffende de westelijke wateren niet is afgeweken van het duidelijke mandaat dat is vastgelegd in de GVB-basisverordening (D2). Aangezien ik in beide gevallen concludeer dat de verordening van 2020 ongeldig is, zal ik kort de noodzaak schetsen om niettemin de gevolgen van die verordening te handhaven (E).

B. Verdragskader en vereist niveau van toetsing

19. Artikel 43 VWEU bevat de rechtsgrondslag voor het aannemen van maatregelen voor de vaststelling en het beheer van het GVB. Lid 2 van dat artikel 43 voorziet in de gewone wetgevingsprocedure voor de vaststelling van wetgevingshandelingen op het gebied van visserijen; het moet worden toegepast voor alle aan de Uniewetgever voorbehouden politieke besluiten.¹⁶ Lid 3 van dat artikel 43 voorziet vervolgens in een bijzondere wetgevingsprocedure, die de Raad de bevoegdheid verleent om op voorstel van de Commissie handelingen vast te stellen. Die bepaling kan worden toegepast voor de vaststelling van de daarin vermelde specifieke maatregelen, waaronder de vaststelling van de „vangstmogelijkheden”, dat wil zeggen de vaststelling van de TAC voor een bepaald bestand.

20. De verhouding tussen die bepalingen is nogal eigenaardig.¹⁷ Inzake het visserijbeleid is de bevoegdheid van de Raad rechtstreeks gebaseerd op het Verdrag. Als zodanig kan hij op grond van artikel 43, lid 3, VWEU maatregelen aannemen, zelfs indien er geen sprake is van een op grond van artikel 43, lid 2, VWEU vastgestelde wetgevingshandeling die hem daartoe de bevoegdheid

¹⁶ Zie onder meer arrest van 26 november 2014, Parlement en Commissie/Raad (C-103/12 en C-165/12, EU:C:2014:2400, punt 48).

¹⁷ Het artikel dat aan die artikelen is voorafgegaan, artikel 37 VEG, bevatte slechts één rechtsgrondslag voor de vaststelling van GVB-handelingen.

verleent.¹⁸ Artikel 43, lid 3, VWEU verleent de Raad echter niet de bevoegdheid om basisbeleidskeuzen op het gebied van het GVB te nemen. Dergelijke keuzen dienen te worden gemaakt tijdens de wetgevingsprocedure ingevolge artikel 43, lid 2, VWEU.¹⁹ Indien de wetgever op grond van dat artikel de doelstellingen van het visserijbeleid heeft vastgesteld, binden die beleidskeuzen de Raad bij het vaststellen van handelingen ingevolge dat artikel. Zelfs indien artikel 43, leden 2 en 3, VWEU zich in strikte zin dus niet op dezelfde manier als basishandelingen en uitvoeringshandelingen tot elkaar verhouden, bepalen de op grond van artikel 43, lid 2, VWEU vastgestelde handelingen de bevoegdheden van de Raad op grond van artikel 43, lid 3, VWEU.²⁰

21. Derhalve begint de beoordeling van de geldigheid van een handeling van de Raad waarin de jaarlijkse vangstmogelijkheden worden vastgesteld, met het bepalen van de mate waarin de Uniewetgever zelf reeds op grond van artikel 43, lid 2, VWEU wettelijke maatregelen inzake die aangelegenheid heeft getroffen.²¹ Dit impliceert dat wordt nagegaan welke soort discretionaire bevoegdheid eventueel aan de Raad is verleend op grond van het door de Uniewetgever vastgestelde beleidskader.

22. De onderhavige zaak betreft drie handelingen: de GVB-basisverordening en de verordening betreffende de westelijke wateren, vastgesteld op grond van artikel 43, lid 2, VWEU, en de verordening van 2020, vastgesteld op grond van artikel 43, lid 3, VWEU.

23. Bij het toetsen van de geldigheid van de verordening van 2020 aan de GVB-basisverordening en de verordening betreffende de westelijke wateren zal de door het Hof te hanteren toetsingsmethode verschillen, afhankelijk van de vraag of het betwiste „besluit” (te weten het besluit om voor de vier betrokken bestanden TAC’s boven nul vast te stellen) al dan niet binnen de grenzen van de aan de Raad gegeven discretionaire bevoegdheid viel. Indien de Uniewetgever de Raad vanaf 2020 niet de keuze heeft gelaten om bij het bepalen en verdelen van de TAC’s een afweging te maken, dan resulteert de enkele constatering dat de Raad van de wetgevingsoptie is afgeweken, in ongeldigheid van zijn besluit. Indien de Raad daarentegen rechtmatig de doelstelling van verwezenlijking van de MDO voor bijvangst in het kader van gemengde visserijen mocht afwegen tegen andere doelstellingen van het GVB, en indien noodzakelijk mocht afwijken van het door de ICES uitgebrachte nul-TAC-advies, dan zou de geldigheid van zijn besluit afhangen van de vraag of hij de grenzen van de hem gegeven discretionaire

¹⁸ Zie in die zin arrest van 7 september 2016, Duitsland/Parlement en Raad (C-113/14, EU:C:2016:635, punten 58 en 59). Zie tevens naar analogie arrest van 24 november 2022, Parlement/Raad (Technische maatregelen betreffende visvangstmogelijkheden) (C-259/21, EU:C:2022:917, punt 74) (waarin wordt uiteengezet dat de bevoegdheid van de Commissie om op basis van de basisverordeningen op het gebied van visserijen gedelegeerde handelingen vast te stellen, de Raad niet belet om op grond van zijn aan artikel 43, lid 3, VWEU ontleende bevoegdheid technische maatregelen te nemen met betrekking tot kwesties die vergelijkbaar zijn met die waarop de gedelegeerde bevoegdheid van de Commissie van toepassing is).

¹⁹ Zie arrest van 1 december 2015, Parlement en Commissie/Raad (C-124/13 en C-125/13, EU:C:2015:790, punt 48) (waarin wordt geoordeeld dat „de vaststelling van bepalingen op grond van artikel 43, lid 2, VWEU noodzakelijkerwijs veronderstelt dat wordt beoordeeld of die bepalingen ‚nodig’ zijn om de doelstellingen van in het VWEU geregeld gemeenschappelijk beleid na te streven, zodat bij die vaststelling sprake is van een aan de Uniewetgever voor te behouden politiek besluit”).

²⁰ Zie arrest van 1 december 2015, Parlement en Commissie/Raad (C-124/13 en C-125/13, EU:C:2015:790, punten 54 en 58).

²¹ Zoals het Hof heeft uiteengezet, moet de Raad niet alleen binnen de grenzen van zijn aan artikel 43, lid 3, VWEU ontleende bevoegdheden handelen, maar ook binnen het door het primaire GVB-recht opgelegde kader. Zie arrest van 1 december 2015, Parlement en Commissie/Raad (C-124/13 en C-125/13, EU:C:2015:790, punten 58 en 59).

bevoegdheid heeft overschreden.²² Het door het Hof toe te passen toezichtsniveau zou in een dergelijk geval afhangen van de mate van de aan de Raad gegeven discretionaire bevoegdheid alsmede van de complexiteit van de beoordeling die de Raad moest verrichten.²³

24. Bijgevolg is de allesomvattende vraag hoeveel speelruimte de Uniewetgever de Raad heeft gegeven bij het vaststellen van de TAC's voor bijvangst in het kader van gemengde visserijen.

C. Uitlegging van het primaire GVB-recht

1. Beleidskader van de GVB-basisverordening

25. De GVB-basisverordening vormt het antwoord van de Uniewetgever op de overbevissing in de wateren van de Unie. In haar groenboek van 2009, dat voorafging aan het voorstel voor de GVB-basisverordening, heeft de Commissie geconstateerd dat „het [eerdere] GVB tekortschiet”, en ervoor gewaarschuwd dat een ecologische en duurzame visie van het GVB „in schril contrast [staat] tot de huidige stand van zaken in de Europese visserij: overbevissing [...] en dalende vangsten”.²⁴

26. Bijgevolg heeft de Commissie in haar wetsvoorstel uiteengezet dat het beoogde kader er globaal gezien voor „[moet] zorgen dat zowel de visserij als de aquacultuur plaatsvindt in milieuomstandigheden die duurzaam zijn op lange termijn. Het voorhanden zijn van dergelijke omstandigheden is een voorwaarde voor de totstandbrenging van een economisch en sociaal duurzame visserijindustrie die bijdraagt tot de beschikbaarheid van voedselvoorraden”.²⁵ Met andere woorden, de GVB-basisverordening is voorgesteld met de intentie om het GVB opnieuw te richten op de langetermijndoelstelling van *duurzame* visserijactiviteiten.

27. Die beleidskeuze komt tot uiting in artikel 2 van de GVB-basisverordening. Artikel 2, lid 1, van deze verordening, waarin de doelstellingen van het (herziene) GVB worden verankerd, benadrukt de behoefte aan een perspectief op lange termijn en verwijst naar zowel zorgen om het milieu als sociaaleconomische zorgen. In dat verband wordt daarin verklaard dat het GVB beoogt te waarborgen dat „de activiteiten in het kader van de visserij en de aquacultuur uit ecologisch oogpunt *langdurig* duurzaam zijn en worden beheerd op een manier die strookt met de doelstellingen om voordelen te realiseren op economisch en sociaal gebied en op het gebied van werkgelegenheid”.²⁶

²² Zie in dezelfde zin conclusie van advocaat-generaal Wahl in de gevoegde zaken Parlement en Commissie/Raad (C-124/13 en C-125/13, EU:C:2015:337, punt 89) (waarin hij opmerkt dat „de mate waarin de Raad over beoordelingsbevoegdheid bij de vaststelling van maatregelen op grond van artikel 43, lid 3, VWEU beschikt (ruim of minder ruim), afhankelijk [is] van de speelruimte die de Uniewetgever de Raad besloten heeft te geven”).

²³ Zie bijvoorbeeld arrest van 30 april 2019, Italië/Raad (Vangstquota voor mediterrane zwaardvis) (C-611/17, EU:C:2019:332, punten 57 en 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁴ Groenboek van de Commissie, Hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid [COM(2009) 163 definitief], 22 april 2009, blz. 4-5. Dat was niet de eerste keer dat de Commissie haar wanhoop had geuit over de staat van de visbestanden in de Europese Unie: in een publicatie van 1994, heeft de Commissie opgemerkt dat „te veel vissers op te weinig vis [vissen] en er te veel jonge onvolgroeide vis [wordt] gevangen. Op de schaarse vis wordt steeds intenser gejaagd als gevolg van de toegenomen vraag, de druk op de vissers om hun steeds hogere investeringen terug te verdienen en de ontwikkeling van steeds verfijnder apparatuur zoals sonar en radar waarmee nauwkeuriger kan worden bepaald waar de visscholen zich bevinden” (Europese Commissie, Directoraat-generaal visserij, Secretariaat-generaal, „Het vernieuwde gemeenschappelijk visserijbeleid”, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 1994, blz. 13).

²⁵ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid [COM(2011) 425 definitief], 13 juli 2011, blz. 6.

²⁶ Cursivering van mij.

28. Artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening bepaalt dat er in het kader van het visserijbeheer naar wordt „gestreefd dat de levende biologische rijkdommen van de zee zo worden geëxploiteerd dat de populaties van de gevangen soorten *boven een niveau* worden gebracht en behouden *dat de maximale duurzame opbrengst kan opleveren*”.²⁷ In de tweede alinea van artikel 2, lid 2, wordt vervolgens de streefdatum voor de verwezenlijking van die doelstelling toegevoegd: „indien mogelijk tegen 2015, en geleidelijk toenemend *voor alle bestanden uiterlijk 2020*”.²⁸ Daarna legt artikel 2, lid 5, van die verordening verdere doelstellingen van het GVB vast, waaronder de doelstelling „de voorwaarden te creëren om de visserijsector [...] economisch levensvatbaar en concurrerend te maken” [artikel 2, lid 5, onder c)] en „bij te dragen tot een redelijke levensstandaard voor degenen die van visserijactiviteiten afhankelijk zijn, met aandacht voor de kustvisserij en de sociaaleconomische aspecten” [artikel 2, lid 5, onder f)].

29. In zijn totaliteit bezien laat artikel 2 van de GVB-basisverordening zeker een afweging toe van de concurrerende idealen van enerzijds duurzaamheid en visserijbeheer tegen anderzijds de economische en sociale doelstellingen van de gemeenschappen die voor hun levensonderhoud van de zee afhankelijk zijn. Wanneer de Raad aldus belast wordt met het bepalen en het verdelen van de vangstmogelijkheden, heeft hij in beginsel een zekere mate van discretionaire bevoegdheid om de concurrerende belangen af te wegen die inherent zijn aan artikel 2 van de GVB-basisverordening.

30. Mijns inziens zijn met artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening vanaf 2020 bij de Raad echter die aspecten van discretionaire bevoegdheid weggehaald die betrekking hebben op het besluit of – en uiterlijk wanneer – de MDO-niveaus voor de onder de GVB-basisverordening vallende bestanden dienen te zijn verwezenlijkt. Ik ben zelfs van mening dat de Uniewetgever, door een vaste tijdslijm te noemen, de bedoeling had om de Raad ervan te weerhouden om economische belangen op korte termijn voorrang te geven op de overkoepelende langetermijndoelstelling van een geleidelijk herstel en behoud van populaties van visbestanden boven een biomassaniveau dat de MDO kan opleveren. Daarmee heeft de Uniewetgever gehandeld op een wijze die vergelijkbaar is met de „vanaf maandag geen chocolade meer”-belofte; als maandag niet als een vaste deadline wordt opgevat, blijf je immers chocolade eten en komt maandag nooit.

31. Teneinde een dergelijke verantwoording te waarborgen, bindt artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening de Raad op twee manieren. Ten eerste kan het MDO-doel *na h2020* niet worden omzeild (a). Ten tweede betreft dat doel *alle bestanden*, zonder onderscheid, ongeacht of daarnaar in bepaalde visserijactiviteiten wordt verwezen als „doelbestand” of als „bijvangst” (b).

a) 2020 als vaste datum

32. Artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening lijkt 2020 als vaste datum te stellen. Aldus sluit die bepaling uit dat er vanaf 2020 wordt afgeweken van het wetgevingsbesluit om de MDO te verwezenlijken. Met andere woorden, tot dan kon de doelstelling om de MDO te verwezenlijken nog in evenwicht gebracht worden met andere sociaaleconomische doelstellingen. Die mogelijkheid, en daarmee de discretionaire bevoegdheid van de Raad om bij het vaststellen van de jaarlijkse TAC's af te wijken van de doelstelling om de MDO te verwezenlijken, is echter vanaf dat jaar weggevallen. Met andere woorden, de Uniewetgever lijkt, op basis van artikel 2, lid 2, van

²⁷ Cursivering van mij.

²⁸ Cursivering van mij.

de GVB-basisverordening, ernaar te hebben gestreefd om na 2020 uit te sluiten dat sociaaleconomische druk op korte termijn voorrang krijgt op de verwezenlijking van duurzaamheidsdoelen op lange termijn.

33. Die uitlegging vindt steun in overweging 7 van de GVB-basisverordening, volgens welke het verwezenlijken van de MDO-exploitationiveaus nog kan worden uitgesteld tot na de oorspronkelijke streefdatum van 2015, indien het uiterlijk dat jaar verwezenlijken van deze doelstellingen de sociale en economische duurzaamheid van de betrokken vissersvloten ernstig in gevaar zou brengen. Aldus kan er na 2020 geen rekening meer met dergelijke zorgen worden gehouden.

34. Indien het MDO-doel wordt uitgesloten van de afweging die de Raad bij het vaststellen van de jaarlijkse vangstmogelijkheden maakt, strookt dit mijns inziens ook met de „eerste en algemene doelstelling” (zoals de Raad deze in zijn schriftelijke opmerkingen heeft genoemd), die in artikel 2, lid 1, van de GVB-basisverordening wordt vermeld. Deze doelstelling vereist dat uit ecologisch oogpunt *langdurig* duurzame visserij wordt verwezenlijkt. In het verleden heeft de Commissie zelf geconstateerd dat visvangst op basis van MDO-niveaus in feite op langere termijn *meer* winst oplevert voor de visserijindustrie dan het voortdurend ondermijnen van die niveaus.²⁹ Indien de sociaaleconomische doelstellingen op korte termijn worden uitgezonderd van besluiten inzake maatregelen ter verwezenlijking van het MDO-doel, dient dit op lange termijn dan ook niet enkel de milieudoelstellingen van het GVB, maar ook de doelstellingen ervan op economisch en sociaal gebied, en op het gebied van werkgelegenheid en voedselvoorziening.

35. Ter terechtzitting heeft verzoekster verklaard dat die conclusie ook steun vindt in contextuele elementen binnen de GVB-basisverordening. In dat verband zou ik de aandacht van het Hof willen vestigen op de verwijzing naar artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening in andere bepalingen van die verordening: naar deze bepaling wordt altijd specifiek verwezen wanneer deze verordening een specifieke visserijbeheerstijl lijkt vast te leggen waarvoor geen verdere afweging dient plaats te vinden. Bijgevolg verwijst artikel 16, lid 4, van de GVB-basisverordening, waarbij wordt geregeld hoe de vangstmogelijkheden worden vastgesteld, enkel naar artikel 2, lid 2, van die verordening. Daarentegen wordt altijd de algemenere verwijzing naar artikel 2 ervan gehanteerd wanneer een benadering die *alle* doelstellingen van het GVB tegen elkaar afweegt, noodzakelijk lijkt.³⁰

²⁹ Zie in dat opzicht Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Verduurzaming van de EU-visserij op basis van de maximale duurzame opbrengst (COM(2006) 360 definitief), 4 juli 2006, punt 2.2: „Visvangst op basis van MDO-niveaus zou voor de visserijsector de kosten verlagen en de winsten verhogen, doordat per ton gevangen vis minder inspanning nodig zou zijn (en de daarmee gemoeide kosten zoals brandstofkosten lager zouden uitvallen). Voor de lidstaten en voor degenen die door visvangst in hun levensonderhoud voorzien, zou het gemakkelijker zijn om keuzen te maken wanneer meer vis kan worden gevangen en in de visserijsector meer geld wordt verdiend”.

³⁰ Afgezien van artikel 16 van de GVB-basisverordening, verwijzen de bepalingen inzake de beginselen en doelstellingen van meerjarenplannen (artikel 9) en die inzake het beheer van bestanden van gemeenschappelijk belang (artikel 33) specifiek naar artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening, en kunnen zij derhalve aldus gelezen worden dat zij van milieubehoud uitgaan. Aangezien er verder niet naar andere tegen elkaar af te wegen doelstellingen wordt verwezen, zie ik geen steun in de argumentatie dat de Raad de discretionaire bevoegdheid heeft om de streef-MDO voor 2020 tegen andere doelstellingen af te wegen. Dit kan vergeleken worden met bijvoorbeeld instandhoudingsmaatregelen (artikelen 6 en 11); de inhoud van de meerjarenplannen (artikel 10); nationale maatregelen (artikelen 19 en 20); de verplichtingen voor de internationale visserijorganisaties van de Europese Unie (artikel 29); de ordening van de gemeenschappelijke visserijmarkt (artikel 35), of financiële steun door de Unie (artikel 40). Waar die bepalingen terugverwijzen naar de doelstellingen van het GVB, doen zij dat in de regel naar artikel 2 van de GVB-basisverordening, en dus naar alle daarin opgenomen concurrerende doelstellingen. Mij dunkt dat de Raad hier over een zekere discretionaire bevoegdheid beschikt om die concurrerende belangen tegen elkaar af te wegen waarvan hij dat nodig acht.

b) „Alle bestanden”

36. Het tegen 2020 te verwezenlijken MDO-doel geldt volgens de tweede alinea van artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening voor *alle bestanden*³¹. Bijgevolg blijkt reeds uit de bewoordingen van die bepaling dat er sprake is van een duidelijke en bindende verplichting om vanaf 2020 *alle bestanden* (te weten zowel doel- als bijvangstbestanden), zonder onderscheid, op MDO-niveau te vangen.³² Ik sluit mij aan bij verzoeksters standpunt dat er geen geloofwaardige manier bestaat om die definitie op een andere manier te lezen, omdat het Hof anders de definitie van „bestand”, zoals opgenomen in de GVB-basisverordening³³, onbedoeld zou herschrijven. De bewoordingen van artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening laten dan ook geen ruimte voor het onderscheid tussen „doelbestanden” en „bijvangstbestanden” dat de Raad in de verordening van 2020 beoogt te maken.

37. Bij de totstandkoming van die conclusie vind ik voorts steun in het standpunt van het Parlement, dat ter terechtzitting heeft aangevoerd dat het niet realistisch zou zijn om artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening aldus uit te leggen dat er *uitzonderingen* op die regel waren, die uit de bepaling zelf of uit andere delen van die verordening konden worden afgeleid.

c) Dient artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening anders te worden uitgelegd wanneer het om gemengde visserijen gaat?

38. In beginsel zijn de Raad en de Commissie het eens met bovenstaande uitlegging van een bindend streefdoel waarvoor geen afwijkingen gelden. Hun redenering, die gebaseerd is op een lezing van artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening waarbij zowel een strikte reikwijdte („alle bestanden”) als een einddatum (het jaar 2020) voor visserijen op de vier betrokken bestanden als uitgangspunt wordt genomen, leidt evenwel tot onhoudbare praktische kwesties. Met name voeren deze partijen aan dat, indien er voor nulvangstbestanden geen afwijkingen van de streef-MDO voor 2020 worden toegestaan, dit door de combinatie van gemengde visserijen, nulvangst-TAC en de aanlandingsverplichting ertoe zou leiden dat vissersvloten die actief zijn in gemengde visserijen, „verstikken”. Bijgevolg zou artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening aldus moeten worden gelezen dat het ruimte laat om bijvangst in het kader van gemengde visserijen uit te sluiten van de MDO-verplichting, indien de vaststelling van nuldoelen voor die bestanden vissersvloten ertoe zou verplichten om hun doelvisserijactiviteiten voortijdig te staken.

39. Mijns inziens ligt de mogelijkheid van een dergelijke uitlegging niet in de tekst van de GVB-basisverordening besloten. Desgevraagd konden de deelnemers aan de terechtzitting niet exact aanwijzen in welk artikel de mogelijkheid om een dergelijk onderscheid te maken zou worden geboden. In feite verwijst de gehele GVB-basisverordening slechts tweemaal naar „bijvangst”, en zelfs dan enkel op plekken die niet samenhangen met de vraag of de MDO-verplichting al dan niet voor bijvangst in het kader van gemengde visserijen dient te

³¹ Cursivering van mij.

³² Er is geen serieus argument dat een verandering kan verklaren in de taalkundige betekenis van de tekst tussen 2013 en het heden; het gaat hier niet om wetten uit de regeerperiode van Hendrik VII, met daarin een bekend voorbeeld van een stuk wetgeving waarin een lid van de hofhouding van de koning die werd beschuldigd van samenzwering om de koning of een *Lord of the realm* te vermoorden, moest worden berecht door een jury van *twelve sad men* (twaalf droevige mannen). Zoals Lord Leggatt heeft uiteengezet: „Het woord *sad* betekende destijds sober en discreet. Het zou absurd zijn om de wet, toen de gewone betekenis van het woord later veranderde, aldus te hebben uitgelegd dat deze een jury vereiste die moest bestaan uit twaalf treurige individuen.” United Kingdom Supreme Court, *News Corp UK & Ireland Ltd (Appellant) v Commissioners for His Majesty’s Revenue and Customs (Respondent)*, [2023] UKSC 7, punt 82.

³³ Artikel 4, lid 1, punt 14, van de GVB-basisverordening verwijst naar „bestand” als „in een bepaald beheersgebied voorkomende biologische rijkdom van de zee”.

gelden.³⁴ Bovendien maakt de verwijzing, in artikel 16, lid 4, van de GVB-basisverordening, dat „[d]e vangstmogelijkheden worden vastgesteld overeenkomstig de in artikel 2, lid 2, bedoelde doelstellingen” nu juist gebruik van de kwalificatie „overeenkomstig” om een verplicht verband aan te tonen tussen de vaststelling van de TAC en de waarborging dat het MDO-niveau uiterlijk 2020 voor alle bestanden wordt bereikt. Derhalve maakt die bepaling ook geen onderscheid tussen „doelbestanden” en „bijvangstbestanden”.

40. Op de aanlandingsverplichting, waarop sommige deelnemers zich baseren, kan geen beroep worden gedaan voor een andere behandeling van bijvangst in het kader van gemengde visserijen. Dit vindt steun in overweging 32 van de GVB-basisverordening, waarin wordt vermeld dat een verhoging van de TAC ten gevolge van de aanlandingsverplichting enkel mogelijk dient te zijn „[n]a wetenschappelijk advies en *zonder de doelstellingen van maximale duurzame opbrengst in het gedrang te brengen*”³⁵. Wederom wordt geen onderscheid tussen deze twee bestanden beoogd.

41. Realistisch gezien kan de mogelijkheid om een dergelijk onderscheid te maken evenmin worden gebaseerd op artikel 9, lid 5, van de GVB-basisverordening, zoals Ierland heeft opgemerkt. Ik zal dit toelichten bij de beoordeling van de gevolgen van de verordening betreffende de westelijke wateren (zie punt 47 van deze conclusie).

d) Tussenconclusie

42. Mijn conclusie is dat artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening de lidstaten ertoe verbindt om uiterlijk 2020 de MDO-niveaus in acht te nemen bij de visserij op alle bestanden, *zonder enige uitzondering*. Derhalve heeft de GVB-basisverordening de Raad geen discretionaire bevoegdheid gegeven om, bij de vaststelling van de vangstmogelijkheden in het geval van gemengde visserijen, met betrekking tot bijvangst van de MDO-verplichting af te wijken.

2. Gevolgen van de verordening betreffende de westelijke wateren

43. De verordening betreffende de westelijke wateren is een meerjarenplan in de zin van artikel 7, lid 1, onder a), van de GVB-basisverordening dat is vastgesteld op grond van artikel 43, lid 2, VWEU. Volgens artikel 9, lid 1, van de GVB-basisverordening wordt met dergelijke plannen beoogd de doelstelling te waarborgen om „overeenkomstig artikel 2, lid 2, de visbestanden boven een niveau dat de maximale duurzame opbrengst kan opleveren, te brengen en te behouden”. Hoewel meerjarenplannen van belang zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het GVB, met name omdat zij de algemene beginselen van instandhouding en duurzaamheid in

³⁴ De GVB-basisverordening verwijst voor het eerst naar „bijvangst” in overweging 29 ervan, waarin de mogelijkheid van de lidstaten wordt vermeld om „de bijvangsten [...] af te trekken van het quotum voor de doelsoort”. Die mogelijkheid is vervolgens opgenomen in artikel 15, lid 8, van de GVB-basisverordening, op grond waarvan het de lidstaten is toegestaan om op hun quotum voor het doelbestand in mindering te brengen: „vangsten van soorten waarvoor een aanlandingsverplichting geldt waarmee de quota van het betrokken bestand worden overschreden, of vangsten van soorten waarvoor de lidstaat geen quota heeft [...], [mits] het bestand van de niet-doelsoort zich binnen biologisch veilige grenzen bevindt”. Zoals hierboven is uiteengezet, en zoals de Raad en de Commissie ter terechtzitting hebben bevestigd, blijkt echter uit het ICES-advies voor de vier betrokken bestanden dat geen van die bestanden voor het jaar 2020 biologisch veilige grenzen zou hebben bereikt, zelfs indien er daarvoor geen TAC zou zijn vastgesteld. Met andere woorden, in de onderhavige zaak zou zelfs geen beroep op artikel 15, lid 8, van de GVB-basisverordening – als dat de bron van de vermeende discretionaire bevoegdheid van de Raad zou zijn geweest – kunnen worden gedaan.

³⁵ Cursivering van mij.

evenwicht brengen met sociaaleconomische doelstellingen³⁶, zijn dergelijke plannen dus niet gericht op het wijzigen van de streef-MDO voor 2020 van artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening, maar veeleer op het mogelijk maken ervan.

44. In de verordening betreffende de westelijke wateren wordt een meerjarenplan vastgesteld voor het beheer van de westelijke wateren, waaronder die rond Ierland.³⁷ In artikel 1, lid 1, van die verordening worden de soorten demersale bestanden vermeld die binnen het toepassingsgebied ervan vallen. Ingevolge artikel 1, lid 4, ervan is dit plan echter ook van toepassing op niet vermelde bijvangst die bij de visserij op de eerstgenoemde soorten bestanden worden gevangen.³⁸ Op basis van dat onderscheid maken de artikelen 4 en 5 van de verordening betreffende de westelijke wateren ook een onderscheid tussen streefdoelen voor „doelbestanden”³⁹ respectievelijk bijvangstbestanden. Voor deze laatstgenoemde bestanden wordt in artikel 5, lid 3, van dat plan bepaald dat bij het beheer van de gemengde visserij „in aanmerking [wordt] genomen dat het moeilijk is alle bestanden tegelijkertijd op MDO-niveau te bevissen, vooral in gevallen waarin dit zou leiden tot een vroegtijdige sluiting van de visserij”.

45. Kan deze bepaling aldus worden opgevat dat de tussenconclusie (zie punt 42 van deze conclusie) moet worden gewijzigd in de zin dat de GVB-basisverordening vereist dat vanaf 2020 de MDO-niveaus in acht worden genomen bij de visserij op „alle bestanden”, ongeacht of deze als „doelbestand” of als „bijvangstbestand” zijn gevangen? Mijns inziens kan deze bepaling niet aldus worden opgevat.

a) Verordening betreffende de westelijke wateren als uitdrukking van artikel 9, lid 5, van de GVB-basisverordening

46. Ierland heeft ter terechtzitting geopperd dat de verordening betreffende de westelijke wateren de mogelijkheid van artikel 9, lid 5, van de GVB-basisverordening tot uitdrukking brengt dat meerjarenplannen „de specifieke problemen die de gemengde visserij ondervindt bij het verwezenlijken van de in artikel 2, lid 2, bedoelde doelstellingen voor de diverse onder het plan vallende bestanden [kunnen aanpakken] wanneer verbeteringen van de selectiviteit blijkens wetenschappelijk advies niet haalbaar zijn”.

47. Of dit nu het geval is of niet, ik kan artikel 9, lid 5, van de GVB-basisverordening niet aldus lezen dat die bepaling het voor meerjarenplannen mogelijk maakt om voor het specifieke geval van de gemengde visserijen af te wijken van de streef-MDO voor 2020 van artikel 2, lid 2, ervan. Dat zou niet alleen in strijd zijn met de duidelijke bewoordingen van deze bepaling, maar ook met de ratio van de toepassing van die bewoordingen. Wanneer bepaalde bestanden ondanks het wetenschappelijke advies van een nul-TAC als „bijvangst” gevangen zouden mogen worden, zou dat betekenen dat de Raad vangstmogelijkheden zou kunnen vaststellen die in strijd zijn met de beginselen van goed bestuur die de Uniewetgever heeft beoogd in te bedden in het beheer van het GVB.⁴⁰ Derhalve kan de in artikel 9, lid 5, van de GVB-basisverordening opgenomen mogelijkheid

³⁶ Zie conclusie van advocaat-generaal Wahl in de gevoegde zaken Parlement en Commissie/Raad (C-124/13 en C-125/13, EU:C:2015:337, punt 73).

³⁷ Het toepassingsgebied van de verordening betreffende de westelijke wateren wordt omschreven in artikel 2, punt 1, ervan.

³⁸ Van de vier in de onderhavige zaak aan de orde zijnde bestanden wordt slechts één soort [kabeljauw (*Gadus morhua*) in ICES-sectoren 7e-k] vermeld bij artikel 1, lid 1, van de verordening betreffende de westelijke wateren. Dat betekent dat dit plan ingevolge artikel 1, lid 4, ervan enkel op de overige drie bestanden als bijvangst van toepassing is.

³⁹ Volgens artikel 4 van de verordening betreffende de westelijke wateren moeten bestanden, wanneer ze als streefdoel gevangen worden, het MDO-doel voor 2020 naleven.

⁴⁰ De beginselen van goed bestuur, op grond waarvan het GVB „wordt” geleid, vereisen volgens artikel 3, aanhef en onder c), van de GVB-basisverordening „de vaststelling van maatregelen overeenkomstig het best beschikbare wetenschappelijke advies”.

dat meerjarenplannen kunnen voorzien in specifieke instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen voor de aanpak van bepaalde problemen die met de gemengde visserijen verband houden, voor de Raad niet dienen als middel om bijvangsten te onttrekken aan de in artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening vastgestelde streef-MDO.

b) Heeft de verordening betreffende de westelijke wateren de GVB-basisverordening gewijzigd?

48. In hun schriftelijke opmerkingen zetten de Raad en de Commissie uiteen dat de verordening betreffende de westelijke wateren zowel de recentere als de specifiekere handeling is, zodat uitlegging volgens de regel „lex posterior derogat legi priori” of „lex specialis derogat legi generali” tot de slotsom leidt dat de verordening betreffende de westelijke wateren prevaleert boven de GVB-basisverordening. Deze stelregels kunnen inderdaad vaak de strijdigheid van twee regels van gelijke normatieve rang in de rechtsstelsels van de lidstaten beslechten en het staat vast dat beide verordeningen op basis van artikel 43, lid 2, VWEU zijn vastgesteld.

49. Ten eerste is er echter in het Unierecht geen sprake van een duidelijke hiërarchie tussen de secundaire juridische normen.⁴¹ Ten tweede acht ik het onverstandig om dergelijke interpretatieregels automatisch toe te passen, zonder acht te slaan op de ratio en de inhoud van de twee te vergelijken normen. In dat verband zou een meerjarenplan, zelfs indien dat op dezelfde Verdragsbepaling gebaseerd is, mijns inziens niet in dezelfde mate overtuigend zijn als de GVB-basisverordening zelf. De GVB-basisverordening betreft per slot van rekening de eigenlijke wetgeving waarin het kader wordt vastgesteld waarbinnen meerjarenplannen moeten worden uitgevoerd. Hoewel er mogelijk op basis van hun rechtsgrondslag op het niveau van het primaire recht geen sprake is van hiërarchie tussen de verordening en het plan, is er bijgevolg zeker sprake van een beoogde hiërarchie op het niveau van het secundaire recht.

50. Meerjarenplannen worden omschreven in en geregeld door de artikelen 9 en 10 van de GVB-basisverordening, en zijn bedoeld ter ondersteuning van de verwezenlijking van de doelstelling zoals geformuleerd in artikel 2, lid 2, ervan.⁴² Dat betekent dat die plannen het door de GVB-basisverordening vastgestelde basiskader kunnen aanvullen, vervolledigen of nader invullen, hetgeen veel ruimte voor verschillende politieke besluiten biedt; vandaar dat die handelingen moeten worden vastgesteld op grond van artikel 43, lid 2, VWEU. Ongeacht de inhoud ervan kan een meerjarenplan echter op zichzelf niet afwijken van de uitdrukkelijke bewoordingen van de doelstellingen van de GVB-basisverordening.

51. Indien de twee handelingen echter als gelijkwaardig worden beschouwd, kan de GVB-basisverordening dan stilzwijgend of impliciet worden gewijzigd? Ter terechtzitting leek het Parlement die mogelijkheid te onderschrijven. Het heeft uiteengezet dat de bewoordingen van artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening weliswaar duidelijk waren en geen uitzonderingen bevatten, maar dat het rechtskader na de inwerkingtreding van de verordening betreffende de westelijke wateren was geëvolueerd. Met name in de context van de aanlandingsverplichting achtte de Uniewetgever, zoals het Europees Parlement opmerkte, het niet langer haalbaar om voor *alle bestanden* aan de streef-MDO voor 2020 vast te houden. Bijgevolg werd met de artikelen 4 en 5 van de verordening betreffende de westelijke wateren beoogd om onder meer bij het vaststellen van de vangstmogelijkheden een onderscheid te maken tussen doel- en

⁴¹ Zie naar analogie arrest van 8 december 2020, Hongarije/Parlement en Raad (C-620/18, EU:C:2020:1001, punt 119) (waarin eraan herinnerd wordt dat „de interne rechtmatigheid van een Uniehandeling niet kan worden getoetst aan een andere Uniehandeling met dezelfde normatieve rang, behalve wanneer zij is vastgesteld ter uitvoering van laatstgenoemde handeling of indien in een van beide handelingen uitdrukkelijk is bepaald dat de ene voorrang heeft op de andere”).

⁴² Zie artikel 9, lid 1, van de GVB-basisverordening, waarin de doelstellingen van meerjarenplannen worden uiteengezet.

bijvangstbestanden. Bij die artikelen is dus artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening „stilzwijgend gewijzigd” (zoals het Parlement ter terechtzitting heeft verklaard), namelijk doordat daadwerkelijk bijvangst uit de verwijzing naar „alle bestanden” in dat lid zijn verwijderd. Het gevolg is een verschil in visserijdoelen ten aanzien van het doel- en het bijvangstbestand, waarbij enkel het doelbestand wordt gevangen op een biomassaniveau dat de MDO kan opleveren. Wanneer dat bestand als bijvangst wordt gevangen, zou de vaststelling van de TAC's niet worden belemmerd door de streef-MDO voor 2020; kortom, aan de Raad zou „opnieuw” de discretionaire bevoegdheid worden „toegekend” om die MDO af te wegen tegen andere GVB-doelstellingen, in ieder geval wanneer het om de beperkte regio van de westelijke wateren zou gaan.⁴³

52. Wat voor de toepassing van het Unierecht een wijziging vormt, is niet geregeld. Aanvaard zou kunnen worden dat een wijziging heeft plaatsgevonden zodra de inhoud van een handeling wordt gewijzigd. Daartoe kan een afzonderlijke wijzigingshandeling worden uitgevaardigd. Het is inderdaad de gangbare praktijk van de Unie-instellingen dat een nieuwe handeling die een eerdere handeling wijzigt, de gewijzigde eerdere bepalingen uitdrukkelijk benoemt. Bij gelijkwaardige handelingen is dat strikt gesproken evenwel niet noodzakelijk.

53. In dezelfde zin is er geen sprake van een constitutioneel vereiste van een uitdrukkelijke methode voor wijziging van de wetgeving, dat hetzij in het primaire, hetzij in het secundaire Unierecht is verankerd. Sommige aspecten van de wijze waarop wijzigingen of intrekkingen plaatsvinden, worden neergelegd in de richtsnoeren voor het opstellen van wetgeving⁴⁴ of in interinstitutionele akkoorden⁴⁵. Die teksten zijn echter geen wet. Bijgevolg blijft de *wijze* waarop de Uniewetgever te werk gaat bij het wijzigen of intrekken van eerdere wetgeving, deel van zijn „parlementaire onschendbaarheid”.

54. Men kan zich afvragen waarom het ertoe doet of een wijziging uitdrukkelijk of stilzwijgend tot stand komt, indien het gevolg ervan in ieder geval in de wetgeving wordt opgenomen.

55. Het eerste en meest voor de hand liggende probleem is dat stilzwijgende wijzigingen niet transparant zijn voor het algemene publiek. Deze belanghebbenden moeten in ieder geval altijd in het algemeen de wet kennen.⁴⁶ Dat is één aspect van de rechtsorde.⁴⁷ Impliciete wijzigingen

⁴³ Daar de verordening betreffende de westelijke wateren slechts op een bepaald gebied betrekking heeft, kan daarbij artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening niet als zodanig gewijzigd worden. In het gunstigste geval zouden regionale afwijkingen van het door de GVB-basisverordening ingestelde kader kunnen worden ingevoerd.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld de Gemeenschappelijke praktische handleiding van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie ten behoeve van eenieder die bij de opstelling van wetgevingsteksten van de Europese Unie is betrokken, 2016, punt 18.14: „[...] [W]ijzigingen van handelingen dienen in de regel te geschieden door formele wijzigingen van die handelingen.”

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld Interinstitutioneel akkoord van 22 december 1998 betreffende de gemeenschappelijke richtsnoeren voor de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving (PB 1999, C 73, blz. 1), punten 18 en 21, waarin wordt vastgelegd dat „[e]lke wijziging van een besluit duidelijk als zodanig [wordt] geformuleerd” en dat „[b]esluiten en bepalingen die zijn komen te vervallen, uitdrukkelijk [worden] ingetrokken”.

⁴⁶ Hoewel realistisch gezien volledige transparantie van de huidige wetgeving een onbereikbaar ideaal is; zie naar analogie EHRM, 10 november 2005, Leyla Şahin tegen Turkije (CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, § 91: „Tevens dient bedacht te worden dat de toepassing van een juridische bepaling, hoe duidelijk die bepaling ook is opgesteld, een onvermijdelijk element van rechterlijke uitlegging betreft, aangezien er altijd behoefte zal bestaan aan verduidelijking van twijfelachtige punten en aan aanpassing aan bepaalde omstandigheden. Enige twijfel ten aanzien van dubieuze feiten maakt een juridische bepaling voor de toepassing ervan op zich niet onvoorzienbaar. Evenmin betekent het enkele feit dat een dergelijke bepaling op meer dan één manier uitgelegd kan worden, dat zij voor de toepassing van het Verdrag niet voldoet aan het vereiste inzake de ‚voorzienbaarheid.’” Zie ook de veelvuldig geciteerde opmerking van advocaat-generaal Wahl dat de kans om een „echte” *acte clair* te vinden even groot is als de kans een eenhoorn tegen te komen (conclusie van advocaat-generaal Wahl in de gevoegde zaken X en Van Dijk, (C-72/14 en C-197/14, EU:C:2015:319, punt 62).

⁴⁷ Aangaande de formele en de materiële aspecten van het begrip rechtsorde, zie Bačić Selanec, N., en Čapeta, T., „The Rule of Law and Adjudication of the Court of Justice of the European Union”, *The Changing European Union: A Critical View on the Role of Law and the Courts*, Modern Studies in European Law, Hart Publishing, Oxford, 2022, blz. 35-62.

zonder toelichting staan dus in de weg van transparante wetgeving. Dat vormt eventueel een bedreiging voor de zekerheid en de voorspelbaarheid van bestaande betrekkingen en van de daarbij behorende rechten en verplichtingen.⁴⁸

56. Ten tweede is een reden om aan te dringen op een uitdrukkelijk aangegeven intentie tot wijziging, met name van beleidskeuzen, volgens mij gelegen in het vereiste om deelname aan het wetgevingsproces toe te staan. Dat is een belangrijk aspect van een democratische samenleving. Indien de Uniewetgever open is over zijn voornemens, maakt dat zinnige „wetgevingsoppositie” in het wetgevingsproces van de Unie mogelijk, niet alleen in het Parlement, maar ook onder de verschillende belanghebbenden. Tevens kan dat het algemene publiek ertoe aansporen om bij de verkiezingen kenbaar te maken of het met de wijziging eens is of niet.

57. Ten slotte is het de vraag hoe het Hof moet vaststellen of wetgeving gewijzigd is, indien er hetzij in de normatieve tekst zelf, hetzij in de ondersteunende documenten voor die tekst geen sprake is van een uitdrukkelijke toelichting op de intentie om eerdere wetgevingsopties te wijzigen? Het is de taak van het Hof om tot de juridische betekenis van een bepaalde Uniebepaling, gelezen binnen de context en het doel ervan, te komen. Die taak wordt aanzienlijk bemoeilijkt wanneer de Uniewetgever die context en dat doel mogelijk stilzwijgend heeft gewijzigd, en er in voorbereidende of definitieve documentatie geen spoor van een toelichting met betrekking tot een dergelijke wijziging kan worden aangetroffen. Dit geldt des te meer wanneer het wijzigingen betreft van centrale beleidsaspecten die voor het algemene publiek van belang kunnen zijn. Wanneer, zoals in de onderhavige zaak, het Hof in wezen gedwongen is om te oordelen over de „ware” intentie van de Uniewetgever, is het des te legitiemer om aan te knopen bij de vermeende bedoeling van een wettekst, indien in die tekst of de ondersteunende documenten ervan *daadwerkelijk* tot uitdrukking komt wat volgens de latere verklaringen van de samenstellende delen van die wetgever het beoogde resultaat was.

58. In dergelijke gevallen kan het Hof enkel spreken in termen van beginselen: de rechtszekerheid vereist dat een stilzwijgende wijziging voldoende duidelijk is om tot de slotsom te kunnen komen dat deze een wijziging betreft. Dat geldt des te meer voor een stilzwijgende beleidswijziging die tot een wijziging van de richting of het beleid van de wetgeving leidt. Met name met betrekking tot een beleidswijziging van een juridische tekst is er volgens mij in feite sprake van een vermoeden dat een regel van secundair Unierecht niet stilzwijgend kan worden gewijzigd. Ongeacht hoe een afwijking tot stand wordt gebracht, uitdrukkelijk of stilzwijgend, het moet voor het Hof duidelijk zijn dat een wijziging heeft plaatsgevonden.

59. In de onderhavige zaak is het verre van duidelijk dat met de verordening betreffende de westelijke wateren beoogd is om artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening stilzwijgend te wijzigen. Daar het onmogelijk is om onomstotelijk vast te stellen dat een wijziging wel of niet heeft plaatsgevonden, kan het Hof zijn arrest enkel wijzen wanneer het ervan uitgaat dat er geen wijziging van de GVB-basisverordening heeft plaatsgevonden.

⁴⁸ Zie naar analogie arrest van 26 januari 2017, GGP Italy/Commissie (T-474/15, EU:T:2017:36, punt 63) (waarin wordt uiteengezet dat „het rechtszekerheidsbeginsel [...] [dient] te waarborgen dat door het Unierecht beheerste rechtssituaties en -betrekkingen voorzienbaar zijn. Daarvoor is het van essentieel belang dat de instellingen de onaantastbaarheid eerbiedigen van door hen vastgestelde handelingen die de juridische en materiële situatie van rechtssubjecten beïnvloeden, zodat zij deze handelingen enkel kunnen wijzigen met inachtneming van de bevoegdheids- en procedureregels”). Zie ook arresten van 9 juli 1981, Gondrand en Garancini (169/80, EU:C:1981:171, punt 17), en 22 februari 1984, Kloppenburg (70/83, EU:C:1984:71, punt 11).

c) Tussenconclusie

60. Het onderscheid tussen doelbestand en bijvangst, zoals dat is ingevoerd bij de artikelen 4 en 5 van de verordening betreffende de westelijke wateren, heeft mijns inziens geen gevolgen voor de overkoepelende beleidsverplichting van artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening om uiterlijk 2020 de MDO-niveaus in acht te nemen bij de visserij op alle bestanden, zodat dit onderscheid aan die verplichting onderhevig blijft. Dat betekent dat de Raad niet over de discretionaire bevoegdheid beschikte om de TAC voor de vier betrokken bestanden vast te stellen op een niveau boven nul, zelfs niet indien deze bestanden louter als bijvangst zouden worden gevangen.

D. Geldigheid van verordening van 2020

1. Ongeldigheid doordat de Raad geen discretionaire bevoegdheid wordt gelaten

61. Gelet op de bovenstaande conclusies kan ik vrij kort zijn in mijn analyse van de geldigheid van de verordening van 2020.

62. Zoals tussen de partijen in deze procedure vaststaat en zoals uit artikel 1, lid 1, van en bijlage IA bij de verordening van 2020 voortvloeit, heeft de Raad de TAC's voor de vier betrokken bestanden in de wateren rond Ierland boven nul vastgesteld.

63. Die TAC's zijn niet in overeenstemming met het „best beschikbare wetenschappelijke advies” of met de voorzorgsbenadering van het visserijbeheer om de MDO te verwezenlijken, hetgeen tussen de partijen niet in geding is. Bijgevolg is de verordening van 2020 deels in strijd met de in artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening neergelegde doelstelling van een geleidelijk herstel en behoud van populaties van visbestanden boven een biomassaniveau dat uiterlijk 2020 voor alle bestanden de MDO kan opleveren. Zoals ik in de punten 43 tot en met 60 van deze conclusie heb uiteengezet, doet de verordening betreffende de westelijke wateren geen afbreuk aan die conclusie.

64. Hieruit volgt dat de Raad niet over de discretionaire bevoegdheid beschikte om de vangstmogelijkheden voor de vier betrokken bestanden in de wateren rond Ierland boven nul vast te stellen. Zijn besluit was dan ook onrechtmatig. Derhalve geef ik het Hof in overweging om bijlage IA bij de verordening van 2020 ongeldig te verklaren voor zover daarin de vangstmogelijkheden voor de vier betrokken bestanden in de wateren rond Ierland boven nul worden vastgesteld.

2. Ongeldigheid doordat de Raad de grenzen van zijn discretionaire bevoegdheid heeft overschreden

65. Het is echter mogelijk dat het Hof het niet eens is met mijn uitlegging van de GVB-basisverordening en/of oordeelt dat de verordening betreffende de westelijke wateren artikel 2, lid 2, van de GVB-basisverordening aldus kon wijzigen, en daadwerkelijk aldus heeft gewijzigd, dat bijvangst in het kader van gemengde visserijen werd uitgesloten van het begrip „alle bestanden”. In dat geval zou bij de toetsing van de geldigheid van de verordening van 2020 moeten worden nagegaan of de Raad bij het bepalen van de TAC's voor de vier betrokken bestanden binnen de grenzen van zijn discretionaire bevoegdheid is gebleven.

66. Op basis van dat scenario zouden de GVB-basisverordening en de verordening betreffende de westelijke wateren de Raad bij het vaststellen van zijn jaarlijkse vangstmogelijkheden de bevoegdheid verlenen om de streef-MDO voor 2020 voor de vier betrokken bestanden die als bijvangst in het kader van gemengde visserijen worden gevangen, af te wegen tegen de andere doelstellingen van het GVB. Met andere woorden, de Raad zou zich in de mogelijkheid bevinden om af te wijken van het nulvangstadvies dat ter verwezenlijking van de MDO voor de vier betrokken bestanden was uitgebracht, indien hij het noodzakelijk achtte om bijvoorbeeld de overleving van de vissersvloten te waarborgen of banen in de visserijindustrie te behouden.

67. Hoe moet het Hof in dat geval beoordelen hoe de Raad zijn discretionaire bevoegdheid heeft nageleefd? Mijns inziens dient het Hof te verifiëren of de Raad rekening heeft gehouden met alle aspecten die bij die afweging in aanmerking moeten worden genomen, zelfs indien de manier waarop die aspecten zijn afgewogen niet ter discussie kan worden gesteld.

68. Uit de uiteenzetting van de Raad en de Commissie blijkt duidelijk dat de TAC's voor de vier betrokken bestanden in de wateren rond Ierland in de verordening van 2020 op een niveau boven nul zijn vastgesteld teneinde „de verstikking” van visserijactiviteiten voor andere (doel)bestanden te voorkomen. Met andere woorden, de handeling van de Raad diende de sociaaleconomische doelstellingen van het GVB. De Raad zou dus moeten aantonen dat hij rekening heeft gehouden met alle zorgen die betrekking hadden op de diverse doelstellingen die hij tegen elkaar heeft afgewogen. Dat zou mijns inziens in ieder geval een uiteenzetting moeten omvatten van de mogelijke (vermogens- of economische) schade die het verschijnsel „verstikkingssoorten” zou toebrengen aan de visserijindustrie en de relevante kustpopulatie(s), en van de gevaren voor de betrokken visbestanden en van de verwachting dat die bestanden de streef-MDO voor 2020 verwezenlijken.

69. De Raad leek het er zelf mee eens te zijn dat zijn discretionaire bevoegdheid niet beperkt is tot de aard en de reikwijdte van de te nemen maatregelen, maar zich ook uitstrekt tot de vaststelling van de basisfeiten. Derhalve dient hij bij het Hof aan te tonen dat hij, bij het vaststellen van de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde vangstmogelijkheden, die feiten inderdaad heeft vastgesteld.

70. Toen de Raad ter terechtzitting werd verzocht om de omvang van de verwachte sociaaleconomische gevolgen bij vaststelling van de desbetreffende nul-TAC's nauwkeurig uiteen te zetten, kon hij het Hof evenwel geen specifieke gegevens verstrekken omtrent de vraag met welke informatie hij bij zijn afweging rekening had gehouden. Evenmin kon hij uiteenzetten welke financiële, economische of sociale gevolgen zouden zijn opgetreden indien hij de TAC's voor de vier betrokken bestanden in de wateren rond Ierland op nul zou hebben vastgesteld. De enige partij die op dat punt een antwoord kon geven, met name de Commissie, heeft uiteengezet dat het aantal potentieel getroffen vaartuigen ongeveer 6 000 zou zijn en dat de potentiële schade die uit een sluiting van het gehele zeebekken rond Ierland zou voortvloeien ongeveer 1 miljard EUR zou bedragen.⁴⁹ Ik heb geen reden om aan die cijfers te twijfelen, maar wanneer slechts twee van vele economische indicatoren⁵⁰ worden aangedragen, kan dit niet overtuigend verklaren hoe de Raad zijn afweging heeft verricht. Per slot van rekening verricht het Hof vervolgens op basis van die toelichting zijn rechterlijke toetsing, zelfs op gebieden waarop zijn toetsingsbevoegdheden

⁴⁹ Ik wens daaraan toe te voegen dat de potentiële schade zich slechts in zijn volle omvang zou voordoen wanneer de visserij volledig wordt gestopt. Het Hof heeft evenwel geen verklaring gekregen waarom dat het geval zou zijn of zelfs waarom stopzetting van de visserij in het volledige zeebekken het onvermijdbare gevolg is van het feit dat de TAC's voor de vier betrokken bestanden op nul zijn bepaald.

⁵⁰ Realistisch gezien, ga ik ervan uit dat de Raad ook gekeken heeft naar het aantal visserijen dat naar schatting failliet zou gaan; naar het potentiële aanpassingsvermogen van de vissersvloten om hun visserijactiviteiten te verleggen naar andere bestanden of wateren; naar het aantal banen dat in een bepaalde regio of sector zou kunnen teloorgaan, of naar vergelijkbare informatie met betrekking tot afhankelijke belanghebbenden (of wat in de macro-economie de „secundaire” of „tertiaire” sector genoemd wordt).

„beperkt” zijn. In abstracto is het voor het Hof nu eenmaal niet mogelijk om „zijn werk te doen” wanneer het geconfronteerd wordt met institutionele beloften dat „rekening is gehouden met” de relevante gegevens.

71. Indien ervan wordt uitgegaan dat het Hof wel over gegevens beschikte, is het echter duidelijk dat in de afweging van de Raad (vooropgesteld dat de Raad inderdaad de bevoegdheid had om de sociaaleconomische doelstellingen af te wegen tegen de streef-MDO voor 2020) de basisdoelstelling om de MDO voor alle bestanden te verwezenlijken nog steeds niet volledig terzijde kan worden geschoven. In dat verband heeft de Raad gesteld dat hij de TAC's voor de vier betrokken bestanden heeft vastgesteld op niveaus die gelijk waren aan of lager waren dan de ramingen van de ICES voor onvermijdbare bijvangst.⁵¹ Hij heeft uiteengezet dat die (in mijn woorden) „gunstiger” niveaus enige toename van de paaibiomassa van de vier betrokken bestanden mogelijk maakten (bijvoorbeeld circa 10 % voor kabeljauw in het westen van Schotland) en dat dit inderdaad het duidelijke doel van de Raad was. Hoewel ik dat cijfer niet betwist, kan er wederom niet aan voorbij worden gegaan dat zelfs op die niveaus de vier betrokken bestanden onder de laagste biomassalimiet zouden blijven die nodig is voor de reproductie van die bestanden. Met andere woorden, die „gunstiger” niveaus zouden *nog steeds* onherstelbare schade aan de vier betrokken bestanden toebrengen, aangezien de TAC's waren vastgesteld op niveaus die een aanzienlijk percentage van hun huidige biomassa vertegenwoordigden (zo vertegenwoordigden de TAC's voor kabeljauw voor 2020 respectievelijk 62 % en 54 % van de paaibiomassa in de twee betreffende visserijen).⁵² Voor zover ik heb begrepen, zijn die niveaus geselecteerd op basis van de raming van de ICES voor de hoeveelheid verwachte bijvangst. Op basis van de informatie waarover het Hof beschikt, lijkt het echter dat er geen wetenschappelijk advies is gevraagd over het mogelijke gevolg van de gekozen TAC's voor de herstelkansen van de betrokken bestanden – tot MDO-niveau dan wel anderszins.⁵³ Bij het vaststellen van die TAC's op niveaus die een aanzienlijke hoeveelheid paaibiomassa van de vier betrokken bestanden vertegenwoordigen, is de Raad mijns inziens dus zijn verplichting niet nagekomen om op basis van het „best beschikbare wetenschappelijke advies” of op basis van de voorzorgsbenadering naar dat niveau te streven en dat te formuleren.⁵⁴

72. Ten slotte heeft de Raad in zijn schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting uiteengezet dat hij niet alleen in enige mate de vangst van de vier betrokken bestanden als bijvangst heeft toegestaan, maar ook aanvullende herstelmaatregelen in overweging heeft genomen, zoals de verplichting voor de lidstaten om voor de vier betrokken bestanden geen gebruik te maken van de verhoging van 10 % voor TAC's, zoals toegestaan op grond van artikel 15, lid 9, van de GVB-basisverordening. Indien in overweging wordt genomen dat 10 % van de nul-TAC, zoals de ICES heeft geadviseerd, nog steeds nul zou zijn, lijkt deze verplichting geen belangrijke herstelmaatregel. De Raad heeft ook aangevoerd dat hij bepaalde technische maatregelen had ingevoerd, zoals het verplichte gebruik van bepaalde soorten netten in bepaalde wateren, hetgeen de selectiviteit van de in het kader van gemengde visserijen gevangen bestanden zou verbeteren.⁵⁵ Dergelijke verplichtingen zijn echter pas midden 2020 ingevoerd en, wat nog belangrijker is,

⁵¹ De raming van de ICES van de onvermijdbare bijvangst van kabeljauw in het westen van Schotland was 1 279 ton en de Raad heeft de TAC voor kabeljauw in die wateren op 1 279 ton vastgesteld. Voor de overige drie bestanden was de door de Raad vastgestelde TAC lager dan de ramingen van de ICES (voor kabeljauw in de Keltische Zee bedroeg de raming van de ICES tussen 1 331 en 1 854 ton en heeft de Raad de TAC op 805 ton vastgesteld; voor wijting in de Ierse Zee bedroeg de raming van de ICES tussen 901 en 917 ton bijvangst, en heeft de Raad de TAC op 721 ton vastgesteld; ten slotte heeft de ICES de bijvangst voor schol op 100 ton geraamd en heeft de Raad de TAC op 67 ton vastgesteld.

⁵² Zoals de verwijzende rechter in punt 102 van de verwijzingsbeslissing heeft uiteengezet.

⁵³ De Commissie heeft dat ter terechtzitting bevestigd. Zij heeft echter niet verklaard waarom niet om dat advies was verzocht.

⁵⁴ Zie artikel 5, leden 1 en 2, van de verordening betreffende de westelijke wateren.

⁵⁵ Zie artikel 13 van de verordening van 2020.

artikel 9, lid 5, van de GVB-basisverordening staat specifieke maatregelen ten aanzien van gemengde visserijen enkel toe wanneer de verbetering van de selectiviteit niet op een andere wijze haalbaar is. Derhalve hadden maatregelen die de selectiviteit verbeteren *vóór* de verhoging van de TAC voor bijvangst en niet *daarna* in overweging moeten worden genomen.

73. Tot besluit hebben de Commissie en de Raad, zelfs indien de verordening betreffende de westelijke wateren aldus zou moeten worden uitgelegd dat daarbij de GVB-basisverordening wordt gewijzigd voor bijvangstbestanden in het kader van gemengde visserijen (quod non), het Hof mijns inziens niet voldoende informatie verschaft om het in staat te stellen te oordelen dat de verordening van 2020 niet buiten de beperkingen van de GVB-basisverordening en de verordening betreffende de westelijke wateren is vastgesteld.

74. Derhalve geef ik het Hof zelfs in dit subsidiaire scenario in overweging om de verordening van 2020 ongeldig te verklaren voor zover daarin de TAC's voor de vier betrokken bestanden in de wateren rond Ierland op een niveau boven nul worden vastgesteld.

E. Handhaving van de gevolgen van verordening van 2020

75. Ten gevolge van de ongeldigverklaring van de verordening van 2020 zou de grondslag waarop de vangstmogelijkheden voor dat jaar zijn vastgesteld, met terugwerkende kracht op dezelfde wijze wegvallen alsof die verordening nietig zou zijn verklaard.⁵⁶ In die omstandigheden is het Hof ingevolge artikel 264, tweede alinea, VWEU, dat van overeenkomstige toepassing is op krachtens artikel 267 VWEU ingediende verzoeken om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van handelingen van de Europese Unie, bevoegd om die gevolgen van de betrokken handeling aan te wijzen welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd.⁵⁷

76. In de onderhavige zaak is de verordening van 2020 aan het einde van 2020 vervallen. In overeenstemming met het verzoek van de Raad zou ik het niet gerechtvaardigd achten om de rechtmatigheid van de door de marktdeelnemers te goeder trouw uitgevoerde visserijactiviteiten in twijfel te trekken, met name niet gelet op de risico's van ernstige repercussies voor een groot aantal rechtsverhoudingen die op die basis tot stand zijn gekomen.

77. Mocht het Hof er dus voor kiezen om mijn conclusie te volgen, dan geef ik het in overweging om de gevolgen in de tijd van de ongeldigverklaring van de desbetreffende delen van bijlage IA bij de verordening van 2020 te beperken, door de gevolgen ervan gedurende de geldigheidstermijn van die verordening te handhaven.

⁵⁶ Zie arrest van 26 april 1994, Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168, punt 17).

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld naar analogie arrest van 28 april 2016, Borealis Polyolefine e.a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 en C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, punt 103 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

IV. Conclusie

78. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de tweede prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

- „1) Bijlage IA bij verordening (EU) 2020/123 van de Raad van 27 januari 2020 tot vaststelling, voor 2020, van de vangstmogelijkheden voor sommige visbestanden en groepen visbestanden welke in de wateren van de Unie en, voor vissersvaartuigen van de Unie, in bepaalde wateren buiten de Unie van toepassing zijn, is voor de vier betrokken bestanden ongeldig voor zover daarin de vangstmogelijkheden boven nul worden vastgesteld voor:
- kabeljauw (*Gadus morhua*) in ICES-visserijzone 6a [wateren van de Unie en internationale wateren van 5b ten oosten van 12° 00' W.L. (COD/5BE6A)];
 - kabeljauw (*Gadus morhua*) in ICES-visserijzone 7e-k;
 - wijting (*Merlangius merlangus*) in ICES-visserijzone 7a (WHG/07A.);
 - schol (*Pleuronectes platessa*) in de ICES-visserijzones 7h, 7j en 7k (PLE/7HJK).
- 2) De gevolgen van bijlage IA bij verordening 2020/123 dienen gedurende de geldigheidstermijn van die verordening te worden gehandhaafd.”