

Onderzoeksrapport

Tong in de quotaonderhandelingen tussen de EU en Noorwegen

Universiteit Utrecht



**dr. mr. ing. E.J. Molenaar
dr. mr. R.H. van Ooik**

INHOUDSOPGAVE

1.	Samenvatting en onderzoeksresultaten.....	1
2.	Inleiding	3
2.1.	Aanleiding tot het onderzoek.....	3
2.2.	Onderzoeksvragen	3
2.3.	Onderzoeksmethodes	4
2.4.	Onderzoeksgroep	4
2.5.	Opzet van het rapport.....	4
3.	Internationaal recht.....	5
3.1.	Inleiding	5
3.2.	Het Zeerechtverdrag.....	5
3.3.	Relevante overeenkomsten tussen de EU en Noorwegen	7
3.4.	Agreed Records van onderhandelingen in het kader van de Overeenkomst van 1980.....	9
3.5.	Conclusies	11
4.	Europees recht.....	12
4.1.	Inleiding	12
4.2.	Relatieve stabiliteit.....	12
4.3.	Juridische argumenten en procedures	14
4.4.	Conclusies	17

1. Samenvatting en onderzoeksresultaten

De onderzoekers van het onderhavige rapport hebben begrepen dat er momenteel geen indicatie is, hetzij vanuit wetenschappelijk hetzij vanuit beheersmatig oogpunt, om tong Noordzee aan te merken als een gedeeld bestand in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag.

Onder meer de titel “Joint Stock Quotas” van Tabel 3 bij de Agreed Records van 2001, 2002, 2004 en 2005 en de beperkte systematiek in de Agreed Records van 2001, 2002 en 2004 zijn verwarrend doordat de suggestie wordt gewekt dat de opgenomen bestanden beschouwd worden als gedeelde bestanden in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag. Uit verscheidene paragrafen en de betere systematiek van de Agreed Record 2005 blijkt echter dat tong Noordzee toch niet wordt beschouwd als een gedeeld bestand in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag. Ook uit Verordening nr. 27/2005 blijkt niet dat tong Noordzee, vanaf 2005, wordt beschouwd als een gedeeld bestand.

Om toekomstige verwarring volledig uit te sluiten, zou het Productschap Vis er bij de Nederlandse overheid op aan kunnen dringen dat er ergens in de Agreed Record voor 2006 expliciet wordt vermeld dat tong Noordzee geen gedeeld bestand is (in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag). Daarnaast zou de titel van Tabel 3 bij deze Agreed Records aangepast kunnen worden, bijvoorbeeld door het woord “Joint” te laten vervallen.

Noch het Zeerechtverdrag, noch de Overeenkomst tussen de EEG en Noorwegen over visserijactiviteiten van 1980, verplicht de EU om Noorwegen enkel en alleen toegang te verschaffen tot visbestanden die gedeelde bestanden zijn in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag. Er bestonden daarom *geen* juridische bezwaren tegen het feit dat de EG de Noorse vissers voor 2005 toegang gaf tot een deel (280 ton) van de TAC tong (een niet-gedeeld bestand) voor de Noordzee (ICES-zones II en IV).

De verdeling van het EU quotum voor het bestand tong Noordzee tussen EU lidstaten zoals neergelegd in Verordening nr. 27/2005, lijkt niet in strijd met het beginsel van de relatieve stabiliteit.

Het is onwaarschijnlijk dat het resultaat van de onderhandelingen tussen de EU en Noorwegen, zoals neergelegd in de Agreed Record 2005, niet zou stroken met het beginsel van de relatieve stabiliteit op basis van de balans tussen voor- en nadelen voor Nederland binnen dat onderhandelingsresultaat.

Indien het Productschap Vis niettemin juridische actie wenst te ondernemen, dan ligt een *prejudiciële vraag* over de geldigheid van de tong-afpraak met Noorwegen, zoals vastgelegd in Verordening nr. 27/2005, het meest voor de hand. Als redenen voor ongeldigheid moeten dan worden aangevoerd: (1) schending van het beginsel van relatieve stabiliteit; (2) schending van het vertrouwensbeginsel; en/of (3) strijd met de eerdere afspraak dat tong geen gedeeld visbestand is. Daartoe dienen evenwel de

Nederlandse vissers zelf, of hun belangenorganisaties, het initiatief te nemen. Ook zal een Nederlandse rechter bereid moeten zijn deze geldigheidsvragen te stellen.

Voor volgend jaar zou daarnaast een beroep tot nietigverklaring van de EU quotaverordening voor 2006 kunnen worden overwogen, waarbij dezelfde drie redenen voor ongeldigheid kunnen worden aangevoerd. Dit beroep zou bij voorkeur door Nederland moeten worden ingesteld of eventueel door het Productschap Vis zelf, maar in dat laatste geval dreigt een ontvankelijkheidsprobleem bij het Gerecht van Eerste Aanleg te Luxemburg.

Deze juridische actie naar het *verleden*, kan niet los worden gezien van actie van het Productschap naar de *toekomst*: indien er geen internationaal- of Europeesrechtelijke bewaren tegen de tong-afspraken met de Noren voor 2005 lijken te bestaan, dan hebben beïnvloedingspogingen richting de Europese Commissie of (de Nederlandse delegatie in) de Raad van Ministers dit, voor 2006 of daarna, 'niet nog een keer te laten gebeuren', slechts zin indien op een uitspraak van het Europese Hof kan worden gewezen waarin, niettemin, het 'weggeven' van 280 ton tong als onrechtmatig wordt bestempeld.

2. Inleiding

2.1. Aanleiding tot het onderzoek

Bij de quotaonderhandelingen tussen de EU en Noorwegen in het kader van de Overeenkomst betreffende de visserij tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Noorwegen (Overeenkomst van 1980)¹ is voor 2005 voor ICES² Zone II en IV (Gemeenschapswateren) expliciet een hoeveelheid tong (*Solea solea*) aan Noorwegen toegekend.³ Voor 2004 werd in het kader van die onderhandelingen ook een hoeveelheid tong aan Noorwegen toegekend, maar minder expliciet.⁴

Voor 2004 werd voor ICES Zone II voor tong een TAC vastgesteld van 17.000 ton, waarvan via de verdeelsleutel van de relatieve stabiliteit (zie paragraaf 4.2) 12.790 ton (~ 75,24 %) aan Nederland werd toegekend.⁵ De toekenning van tong aan Noorwegen voor 2004 wordt in de EU quotaverordening voor 2004 niet expliciet gemeld.

Voor 2005 werd voor ICES Zones II en IV (Gemeenschapswateren) voor tong een TAC vastgesteld van 18.600 ton, waarvan 13.784 ton (~ 74,11 %) aan Nederland werd toegekend. De verdeling van de TAC tussen de EU en Noorwegen was respectievelijk 18.320 en 280 ton.⁶ Het aan Nederland toegekende deel is ~ 75, 24 % van het quotum voor de EU.

2.2. Onderzoeksvragen

Het onderzoek richtte zich op het beantwoorden van de volgende hoofdonderzoeksvragen:

1. Is het toekennen van tong Noordzee (ICES Zones II en IV (Gemeenschapswateren)) door de EU aan Noorwegen tijdens quotaonderhandelingen voor 2005 en zoals vastgelegd in de “Agreed Record of Conclusions of Fisheries Consultations between the European Community

¹ *PvEG* Nr. L 226 van 29/08/1980, pp. 48-50.

² International Council for the Exploration of the Sea.

³ Verordening (EG) nr. 27/2005 van de Raad van 22 december 2004 tot vaststelling, voor 2005, van de vangstmogelijkheden voor sommige visbestanden en groepen visbestanden welke in de wateren van de Gemeenschap en, voor vaartuigen van de Gemeenschap, in andere wateren met vangstbeperkingen van toepassing zijn, en tot vaststelling van de bij de visserij in acht te nemen voorschriften, *PvEG* 2005 L 12, p. 1, op p. 56.

⁴ “Agreed Record of Conclusions of Fisheries Consultations between the European Community and Norway for 2004”, Brussels, 24 January 2004 (Agreed Record 2004), voetnoot 12, Tabel 3. Zie ook paragraaf 3.4 hieronder.

⁵ Zie Verordening (EG) nr. 2287/2003 van de Raad van 19 december 2003 tot vaststelling, voor 2004, van de vangstmogelijkheden voor sommige visbestanden en groepen visbestanden welke in de wateren van de Gemeenschap en, voor vaartuigen van de Gemeenschap, in andere wateren met vangstbeperkingen van toepassing zijn, en tot vaststelling van de bij de visserij in acht te nemen voorschriften, *PvEG* Nr. L 344 van 31/12/2003, pp. 1-119, op p. 49.

⁶ Verordening nr. 27/2005, voetnoot 3 supra, op p. 56.

and Norway for 2005” in overeenstemming met toepasselijk internationaal en Europees recht?

2. Is de EU quotaverordening voor 2005 in overeenstemming met toepasselijk Europees recht? Met name:
 - a. Hoe is het mogelijk dat tong Noordzee, indien dit niet als een met Noorwegen gedeeld bestand kan worden beschouwd, toch in de EU quotaverordening voor 2005 als een gedeeld bestand wordt opgevoerd?
 - b. Hanteert de EU quotaverordening voor 2005 ten aanzien van het bestand tong Noordzee een andere verdeelsleutel dan die van de relatieve stabiliteit?
3. Indien het onderzoek bij vragen 1 en 2 strijd met Europees recht mocht opleveren, bijv. dat het toekennen van tong Noordzee door de EU aan Noorwegen tijdens de jaarlijkse quotaonderhandelingen niet in overeenstemming is met toepasselijk Europees recht, welke **juridische procedures** zouden dan gevolgd kunnen worden door belanghebbenden (zoals de Nederlandse overheid, het Productschap Vis en/of Nederlandse vissers van wie de TAC is verlaagd) om ervoor te zorgen dat de EU Commissie in toekomstige quotaonderhandelingen met Noorwegen niet instemt met het toekennen van tong aan Noorwegen?

2.3. Onderzoeksmethodes

Er werd gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethodes:

- literatuuronderzoek;
- analyse van bronnen van internationaal en Europees recht;
- verzamelen van informatie door het benaderen van betrokken ambtenaren.

2.4. Onderzoeksgroep

Bij het onderzoek waren de volgende onderzoekers betrokken:

dr.mr.ing. E.J. Molenaar	Senior onderzoeker, NILOS, Universiteit Utrecht
dr.mr. R.H. van Ooik	Universitair docent en senior onderzoeker, Europa Instituut, Universiteit Utrecht

2.5. Opzet van het rapport

Het rapport is opgedeeld in een internationaalrechtelijk en een Europeesrechtelijk deel (paragrafen 3 en 4). Onderzoeksvragen 1, 2a en 2b worden grotendeels behandeld in paragraaf 3 en onderzoeksvragen 1 (ten dele) en 3 in paragraaf 4.

3. Internationaal recht

3.1. Inleiding

De quotaonderhandelingen tussen de EU en Noorwegen dienen allereerst beoordeeld te worden in het licht van het algemene internationaalrechtelijke kader van het Zeerechtverdrag.⁷ Dit gebeurt in paragraaf 3.2. Daarnaast behandelt paragraaf 3.3 de relevante overeenkomsten tussen Noorwegen aan de ene kant en de EU aan de andere kant. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de Agreed Records van onderhandelingen in het kader van de Overeenkomst van 1980 en meer specifiek de status van tong Noordzee daarbinnen.

Er moet opgemerkt worden dat onderzoeksvraag 1a niet verwijst naar deze Agreed Records maar naar de EU quotaverordening voor 2005, namelijk Verordening nr. 7/2005⁸. Echter, deze Verordening maakt nergens melding van “gedeelde bestanden” en een onderscheid tussen zulke bestanden en andere bestanden blijkt ook niet uit de systematiek. Voor zover de onderzoekers konden nagaan gebruikt ook het primaire EG recht, of de basisverordeningen van de Raad over visserij, geen definitie van gedeelde bestanden of een onderscheid met niet-gedeelde bestanden.

3.2. Het Zeerechtverdrag

Aangezien de EG, Nederland en Noorwegen allen partij zijn bij het Zeerechtverdrag,⁹ beheersen de rechten en plichten voor partijen bij dit verdrag hun onderlinge relaties. Het feit dat de EG partij is bij het Zeerechtverdrag betekent dat dit verdrag als geheel deel is geworden van het primaire communautaire recht.¹⁰ Vooral van belang voor het onderhavige onderzoek is dat het Zeerechtverdrag het recht van kuststaten op een exclusieve economische zone (EEZ) erkent. In een EEZ heeft de kuststaat onder meer soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de natuurlijke rijkdommen, levend en niet-levend, van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan.¹¹ Daarmee geeft het internationale recht aan dat er binnen de EEZ van een kuststaat in principe geen zelfstandige rechten zijn voor andere Staten om daar te vissen.

De soevereine rechten van de kuststaat in diens EEZ zijn onderhevig aan een aantal beperkingen. Artikel 61 van het Zeerechtverdrag verplicht de kuststaat onder meer om overexploitatie van de levende rijkdommen te voorkomen, bijvoorbeeld door het vaststellen van de totale toegestane vangst (*total allowable catch*; TAC). Daarnaast

⁷ Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (*United Nations Convention on the Law of the Sea*), Montego Bay, 10 december 1982. In werking 16 november 1994, 1833 *United Nations Treaty Series* 396; <www.un.org/Depts/los>.

⁸ Zie voetnoot 3.

⁹ Zie informatie op <www.un.org/Depts/los/index.htm>.

¹⁰ Vaste rechtspraak Hof van Justitie van de EG (HvJEG), zie bijv. de Demirel-zaak (zaak 12/86, Jur. 1987, p. 3719).

¹¹ Artikel 56(1)(a) van het Zeerechtverdrag.

verplicht Artikel 62(1) de kuststaat tot het bevorderen van het optimaal gebruik van de levende rijkdommen in de EEZ. Indien een kuststaat niet over het vermogen beschikt om de gehele TAC zelf te vangen, dient de kuststaat andere Staten toegang te verlenen tot het overschot (paragraaf (2)). Dezelfde paragraaf geeft aan dat de kuststaat voor het verlenen van toegang bedingen kan maken en voorwaarden kan stellen. Dit zou bijvoorbeeld een financiële vergoeding kunnen zijn maar ook, bij wijze van ruil, toegang tot de visserijen in de maritieme zones van die Staten.

Aangezien het verspreidingsgebied van veel visbestanden zich niet beperkt tot de maritieme zones van een enkele kuststaat, is het nodig om het behoud en het beheer van die visbestanden tussen betrokken Staten af te stemmen. Artikelen 63-67 en 116-120 verplichten betrokken Staten tot samenwerking in relatie tot verschillende categorieën van bestanden van soorten. Voor het onderhavige onderzoek is paragraaf 1 van Artikel 63 van belang. Deze bepaling overweegt:

Where the same stock or stocks of associated species occur within the exclusive economic zones of two or more coastal States, these States shall seek, either directly or through appropriate subregional or regional organizations, to agree upon the measures necessary to coordinate and ensure the conservation and development of such stocks without prejudice to the other provisions of this Part.

Hoewel het Zeerechtverdrag dit niet expliciet noemt, wordt er vrij algemeen aanvaard dat deze bepaling betrekking heeft op zogenaamde ‘gedeelde bestanden’. In het Engels worden de termen *shared stocks* of *joint stocks* gebruikt. Het moet echter benadrukt worden dat Artikel 63(1) niet expliciet een definitie geeft van gedeelde bestanden. Dit is overigens niet echt een uitzondering want noch het Zeerechtverdrag noch de Visbestandenovereenkomst¹² geeft bijvoorbeeld een definitie voor ‘grensoverschrijdende visbestanden’. Wel geeft Artikel 63(1) enig houvast doordat bestanden of daarmee geassocieerde bestanden in de EEZ van een of meer kuststaten moeten *voorkomen*. Of de enkele aanwezigheid voldoende is of dat die aanwezigheid ook van een orde moet zijn dat gezamenlijk beheer ook echt nodig is, wordt in het midden gelaten.

Ook de betekenis van de woorden “stocks of associated species” blijft onduidelijk. In Artikelen 61(4) en 119(1)(b) wordt deze term tezamen met “or dependent upon harvested species” genoemd. Er wordt algemeen aangenomen dat het in het eerste geval gaat om bijvangst en in het tweede om soorten die een predator-prey relatie hebben met de bestanden waarop gericht wordt gevist.

¹² Overeenkomst over de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 die betrekking hebben op de instandhouding en het beheer van de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekkende visbestanden (*Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*), New York, 4 augustus 1995. In werking 11 december 2001, 34 *International Legal Materials* 1542 (1995); <www.un.org/Depts/los>.

De onderzoekers van het onderhavige rapport hebben begrepen dat er momenteel geen indicatie is, hetzij vanuit wetenschappelijk hetzij vanuit beheersmatig oogpunt, om tong Noordzee aan te merken als een gedeeld bestand in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag.¹³ Onduidelijk is of tong Noordzee regelmatig wordt gevangen als bijvangst bij bestanden die wel gedeelde bestanden zijn in de zin van Artikel 63(1) en waarop gericht wordt gevist.

3.3. Relevante overeenkomsten tussen de EU en Noorwegen

De hierna te bespreken Overeenkomst van 1980 is niet de enige overeenkomst tussen de EU en Noorwegen die relevant is voor de jaarlijkse quotaonderhandelingen. Naast de Overeenkomst van 1980 is er een trilaterale overeenkomst met betrekking tot het Skagerrak en het Kattegat, waar de EU ten behoeve van Denemarken en Zweden onderhandelt met Noorwegen, en een zogenaamde nabuurschapsovereenkomst, waar de EU ten behoeve van Zweden met Noorwegen onderhandelt.¹⁴ Ten slotte worden de jaarlijkse quotaonderhandelingen beïnvloed door de overeenkomst die Noorwegen en de EU (destijds EEG) sloten in 1992 in het kader van de onderhandelingen over de European Economic Area (EEA).¹⁵ Door middel van deze overeenkomst geeft Noorwegen onder meer *Arcto Norwegian cod* en *redfish* aan de EU in ruil voor onder meer deelname aan de EEA.¹⁶ Het feit dat al deze overeenkomsten een rol spelen bij de jaarlijkse quotaonderhandelingen tussen de EU en Noorwegen geeft aan dat het onderhandelingsresultaat uiteindelijk een ‘*package deal*’ is. Het gaat dus niet exclusief om gedeelde bestanden in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag maar ook om toegang verschaffen tot overschotten in de zin van Artikel 62(2); hetzij wederkerig hetzij eenzijdig onder andere voorwaarden of bedingen. Het moge duidelijk zijn dat het Zeerechtverdrag zich hier in principe niet tegen verzet.

Aangezien de toekenning van tong aan Noorwegen in 2005 primair plaatsvond in het kader van de Overeenkomst van 1980, is het noodzakelijk om deze Overeenkomst nader te bekijken. De Preambule bij de Overeenkomst noemt hun “gemeenschappelijk verlangen om de instandhouding en het rationele beheer van de visbestanden in de langs hun kusten gelegen wateren te waarborgen” en bevestigt dat dit dient “te geschieden op grond van en in overeenstemming met de beginselen van het

¹³ Cf. informatie verschaft door B. Schoute, Ministerie LNV, 7 oktober 2005.

¹⁴ Informatie verkregen via europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publications/facts/en/pcp4_2n07.htm en een telefonisch interview met de heer A. Thomson, Europese Commissie, DG Visserij en maritieme zaken, 10 oktober 2005.

¹⁵ Zie de Council Decision 93/740/EC of 13 December 1993 on the conclusion of an Agreement in the form of an exchange of letters relating to the Agreement on fisheries between the European Economic Community and the Kingdom of Norway (*Official Journal*, No. L 346 van 31/12/1993, p. 25) en de Agreement in the form of an exchange of letters between the European Economic Community and the Kingdom of Norway relating to the Agreement on fisheries between the European Economic Community and the Kingdom of Norway (Oporto, 2 May 1992), (*Official Journal*, No. L 346 van 31/12/1993, pp. 26-29).

¹⁶ Cf. telefonisch interview met de heer A. Thomson, Europese Commissie, DG Visserij en maritieme zaken, 10 oktober 2005.

internationale recht". De Preambule wijst daarbij ook op de toen nog niet afgeronde onderhandelingen over het Zeerechtverdrag. De belangrijkste verplichting van de Overeenkomst van 1980 lijkt Artikel 2(1), dat overweegt:

Elke partij bepaalt, in voorkomend geval, jaarlijks voor de visserijzone onder haar jurisdictie, behoudens aanpassing bij onvoorziene omstandigheden, overeenkomstig de eisen voor rationeel beheer van de biologische rijkdommen:

a) de totale vangst die wordt toegestaan voor afzonderlijke visbestanden of samengestelde visbestanden, met inachtneming van het meest betrouwbare wetenschappelijke materiaal waarover zij beschikt, de onderlinge afhankelijkheid van de bestanden, de werkzaamheden van desbetreffende internationale organisaties en andere relevante factoren;

b) na het nodige overleg, de toewijzingen voor vissersvaartuigen van de andere partij in overeenstemming met de doelstelling een bevredigend evenwicht in hun wederzijdse betrekkingen op visserijgebied tot stand te brengen en de in de bijlage omschreven voorwaarden.

Belangrijk voor het onderhavige onderzoek is dat noch deze verplichting in Artikel 2(1) noch de Preambule, de samenwerking beperken tot gedeelde bestanden. De termen afzonderlijke of samengestelde visbestanden laten in het midden of die gedeelde bestanden zijn in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag of niet. Wel relevant is Artikel 7, dat luidt:

De partijen verbinden zich tot samenwerking om een passend beheer en instandhouding van de biologische rijkdommen te waarborgen en het in dit verband vereiste wetenschappelijk onderzoek te vergemakkelijken, in het bijzonder met betrekking tot:

a) bestanden binnen de visserijzones onder jurisdictie van beide partijen ten einde, voor zover mogelijk, met betrekking tot deze visbestanden harmonisatie van de maatregelen tot regeling van het vissen tot stand te brengen;

b) bestanden van gemeenschappelijk belang binnen de visserijzones onder jurisdictie van beide partijen en in de zones gelegen buiten en grenzend aan deze zones.

De bestanden waar Artikel 7(a) naar verwijst lijken gedeelde bestanden in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag. Er is echter geen specifieke definitie van gedeelde bestanden of een lijst van gedeelde bestanden die als Bijlage is opgenomen en daarmee de reikwijdte van de Overeenkomst van 1980 beperkt.¹⁷ Ook anderszins is er geen indicatie dat de bilaterale samenwerking tussen de EU en Noorwegen in het kader van de Overeenkomst van 1980 is beperkt tot de specifieke samenwerking waar in Artikel 7 over wordt gesproken.

¹⁷ Zie daarentegen Bijlage I bij het Zeerechtverdrag.

3.4. Agreed Records van onderhandelingen in het kader van de Overeenkomst van 1980

2001

In de Agreed Record of Conclusions of Fisheries Consultations between the European Community and Norway for 2001, Brussels, 1 December 2000 (Agreed Record 2001) is in Tabel 3 getiteld “2001 Joint Stock Quotas (in tonnes)”, bij het quotum voor “Others” dat Noorwegen mag vissen in de EC Zone, voetnoot 12 opgenomen met de tekst:

Including fisheries not specifically mentioned, exceptions may be introduced after consultations as appropriate; catches of sole shall be limited to by-catches only.

De Agreed Record 2001 heeft een minder systematische opzet dan de Agreed Record 2005. Paragraaf 15 overweegt:

The Parties agreed that catches of sole taken under the “others” quota in the zone of either Party shall be limited to by-catches only. The Community indicated the intention to further specify appropriate conservation measures for the “others” quota.

Wel maakt Annex VI bij de Agreed Record 2001 een onderscheid tussen paragraaf I, getiteld “Joint Stocks” waarbij naar Tabel 1 wordt verwezen, en paragraaf II, getiteld “Other Stocks”, waarbij naar Tabellen 3-5 wordt verwezen. Tabel 3 is echter getiteld “2001 Joint Stock Quotas (in tonnes)” en is daardoor verwarrend. Duidelijk is dat het gebruik van “zonal attachment” in Tabel 1 impliceert dat die gedeelde bestanden zijn in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag. Het feit dat Tabel 3 geen gebruik maakt van zonal attachment kan een contra-indicatie zijn maar ook dat zonal attachment simpelweg niet wordt gebruikt, om wat voor reden dan ook.

2002

De manier waarop tong in de Agreed Record of Conclusions of Fisheries Consultations between the European Community and Norway for 2002, Brussels, 15 December 2001 (Agreed Record 2002) geplaatst en behandeld wordt is vrijwel identiek aan de Agreed Record 2001. Dit geldt voor de titel van Tabel 3, de voetnoot 12 daarbij, paragraaf 10, die identiek is aan paragraaf 15 in de Agreed Record 2001, de opzet in Annex VI alsmede de opzet, titels en systematiek van Tabellen 1 en 3. Ook hier is dus sprake van verwarring over de status van tong Noordzee.

2004

In de Agreed Record 2004¹⁸ is in Tabel 3 getiteld “2004 Joint Stocks Quotas”, bij het quotum voor “Others” dat Noorwegen mag vissen in “the EC Zone” (Gemeenschapswateren), voetnoot 12 opgenomen met de tekst:

Including fisheries not specifically mentioned, exceptions may be introduced after consultations as appropriate; of which up to 350 tonnes of sole may be fished.

¹⁸ Zie voetnoot 4.

De Agreed Record 2004 is minder systematisch opgesteld dan de Agreed Record 2005 maar meer dan de Agreed Records van 2001 en 2002. De opzet in Annex VI alsmede de opzet, titels en systematiek van Tabellen 1 en 3 is identiek aan de Agreed Records van 2001 en 2002. Hierdoor ontstaat verwarring over de status van tong Noordzee. Paragraaf 12, onder het kopje “Others” overweegt echter:

The Delegations agreed to examine the fisheries under the “others” quota with a view to ensuring conformity with responsible management. The Delegations agreed to address this issue at the meeting referred to in paragraph 4.4 above.

Het lijkt de onderzoekers dat de verwijzing naar paragraaf 4.4 onjuist is maar paragraaf 4.5 moet zijn. Dit is onder meer gebaseerd op de tekst van paragraaf 6.6 van de Agreed Record 2005 (zie hieronder). De tekst van paragraaf 4.5 van de Agreed Record 2005 luidt:

The Delegations also agreed to establish a Working Group on the management of a number of joint stocks in the North Sea and the Skagerrak, which are not currently managed on a joint basis. These stocks include horse mackerel, sandeel, Norway pout, Norway lobster and anglerfish. The Terms of Reference for the Working Group are set out in Annex IX. It was agreed that the Working Group would meet for the first time during February 2004 at the invitation of the European Community.

Deze paragraaf geeft aan dat van de genoemde vissoorten verondersteld wordt dat die gedeelde bestanden zijn in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag. Uit Annex IX blijkt dat de Working Group deze veronderstelling mogelijk zou kunnen bevestigen en eventueel een aanzet zou kunnen geven tot een verdeling op basis van zonal attachment. In ieder geval is het duidelijk dat tong Noordzee niet in paragraaf 4.5 wordt genoemd, maar wel samen met de genoemde soorten in Tabel 3 staat. Dit versterkt de verwarring over de status van tong Noordzee.

2005

In de Agreed Record of Conclusions of Fisheries Consultations between the European Community and Norway for 2005, Brussels, 26 November 2004 (Agreed Record 2005) is tong expliciet opgenomen in Tabel 3 getiteld “2005 Joint Stock Quotas”. De systematiek van de Agreed Record 2005 is veel beter dan die van de Agreed Records van 2001, 2002 en 2004. Terwijl “Jointly managed stocks” worden behandeld in paragraaf 4, worden “Other joint stocks” behandeld in paragraaf 5. Paragraaf 6 heeft betrekking op “Exchange of fishing possibilities” en daarbinnen wordt in paragraaf 6.6 onder het kopje “Others” melding gemaakt van tong. Paragraaf 6.6 luidt:

The Delegations agreed to single out as specific quotas the transfers of fishing possibilities on ling, tusk, anglerfish, Norway lobster and sole currently included in the so-called other quotas in the North Sea.

Alhoewel Tabel 3 tong Noordzee nu expliciet opvoert, is uit paragraaf 6.6 en de plaatsing onder het hoofdje “Exchange of fishing possibilities” duidelijk dat tong niet

wordt beschouwd als een gedeeld bestand in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag. Ook vermeldenswaardig is dat ook *anglerfish* en *Norway lobster* in paragraaf 6.6 worden genoemd. Hieruit kan geconcludeerd worden dat niet langer wordt verondersteld dat die gedeelde bestanden zijn in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag. Voor wat betreft *Norway lobster* is dit ook expliciet geconcludeerd in paragraaf 5.1.1 van de Agreed Record 2005, waarin wordt gesteld: “.... Based on the report the Delegations agreed that none of the Norway lobster stocks in the North Sea are to be considered as shared stocks”. Wellicht leidt het werk van de twee in die paragraaf ingestelde ad hoc Working Groups tot een zelfde conclusie in relatie tot *anglerfish*. Geen van de Working Groups heeft betrekking op tong Noordzee. Zowel *Norway lobster* als *anglerfish* staan samen met tong Noordzee vermeld in Tabel 3.

3.5. Conclusies

De onderzoekers van het onderhavige rapport hebben begrepen dat er momenteel geen indicatie is, hetzij vanuit wetenschappelijk hetzij vanuit beheersmatig oogpunt, om tong Noordzee aan te merken als een gedeeld bestand in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag.

Onder meer de titel “Joint Stock Quotas” van Tabel 3 bij de Agreed Records van 2001, 2002, 2004 en 2005 en de beperkte systematiek in de Agreed Records van 2001, 2002 en 2004 zijn verwarrend doordat de suggestie wordt gewekt dat de opgenomen bestanden beschouwd worden als gedeelde bestanden in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag. Uit verscheidene paragrafen en de betere systematiek van de Agreed Record 2005 blijkt echter dat tong Noordzee toch niet wordt beschouwd als een gedeeld bestand in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag. Ook uit Verordening nr. 27/2005 blijkt niet dat tong Noordzee, vanaf 2005, wordt beschouwd als een gedeeld bestand.¹⁹

Om toekomstige verwarring volledig uit te sluiten, zou het Productschap Vis er bij de Nederlandse overheid op aan kunnen dringen dat er ergens in de Agreed Record voor 2006 expliciet wordt vermeld dat tong Noordzee geen gedeeld bestand is (in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag). Daarnaast zou de titel van Tabel 3 bij deze Agreed Records aangepast kunnen worden, bijvoorbeeld door het woord “Joint” te laten vervallen.

Noch het Zeerechtverdrag, noch de Overeenkomst tussen de EEG en Noorwegen over visserijactiviteiten van 1980, verplicht de EU om Noorwegen enkel en alleen toegang te verschaffen tot visbestanden die gedeelde bestanden zijn in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag. Er bestonden daarom *geen* juridische bezwaren tegen het feit dat de EG de Noorse vissers voor 2005 toegang gaf tot een deel (280 ton) van de TAC tong (een niet-gedeeld bestand) voor de Noordzee (ICES-zones II en IV).

¹⁹ Zie de discussie in de tekst bij voetnoot 8.

4. Europees recht

4.1. Inleiding

De jaarlijkse quotaonderhandelingen tussen de EU en Noorwegen zijn aan te merken als beheer en behoud van levende mariene rijkdommen. Zoals bekend is dit volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG (HvJEG) al sedert eind jaren zeventig van de twintigste eeuw een beleidsterrein waarop de EG een *exclusieve* bevoegdheid geniet.²⁰ De externe component van deze bevoegdheid betekent dat de EG, en daarmee de lidstaten, vertegenwoordigd wordt door de Europese Commissie. EU lidstaten zijn vaak wel aanwezig zijn bij voor hun relevante onderhandelingen tussen de EG en niet-EU lidstaten. Formeel zijn zij echter geen onderhandelingspartner maar maken deel uit van de delegatie van de EG. De Europese Commissie onderhandelt op basis van een door de Raad verschaft mandaat. Het onderhandelingsresultaat dient uiteindelijk door de Raad te worden bekrachtigd.

De rechtsbasis daarvoor is Artikel 37 van het EG Verdrag, de procedure is die van Artikel 300 van het EG Verdrag. De Agreed Record 2005 werd bijvoorbeeld bekrachtigd middels Verordening nr. 27/2005.

4.2. Relatieve stabiliteit

De verdeling van de TAC tussen EU lidstaten geschiedt op basis van de zogenaamde 'relatieve stabiliteit'.²¹ Dit beginsel is dus niet van toepassing tussen de EU en niet-EU lidstaten zoals Noorwegen (zie ook hieronder). In Verordening nr. 2371/2002²² wordt in overwegingen 16-18 het volgende over het beginsel van de relatieve stabiliteit gesteld:

(16) Gezien de onzekere economische situatie in de visserijsector en de mate waarin sommige kustgemeenschappen van de visserij afhankelijk zijn, is het noodzakelijk een relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten te garanderen door de vangstmogelijkheden over de lidstaten te verdelen op basis van een voorspelbaar aandeel in de bestanden voor elke lidstaat.

(17) In het kader van deze stabiliteit moet, gelet op de tijdelijke biologische situatie van de visbestanden, rekening worden gehouden met de bijzondere behoeften van de regio's waar de plaatselijke bevolking zeer sterk is aangewezen op de visserij en aanverwante activiteiten zoals die door de Raad zijn aangegeven in zijn resolutie van 3 november 1976 inzake bepaalde externe aspecten van het instellen in de

²⁰ Case 804/79 *Commission v UK* [1981] ECR 1045; Joined Cases 3, 4 and 6/76, *Kramer* [1976] ECR 1279: "As from 1 January 1979, the power to adopt, as part of the common fisheries policy, measures relating to the conservation of the resources of the sea belongs 'fully and definitively' to the Community".

²¹ Zie, wat Verordening nr. 170/83 betreft, arresten van 14 december 1989, *Agegate*, C-3/87, Jurispr. blz. 4459, punt 24, en *Jaderow*, C-216/87, Jurispr. p. 4509, punt 23.

²² 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, *PvEG*, Nr. L 358 van 31/12/2002, pp. 59-80.

Tong in quotaonderhandelingen EU-Noorwegen

Gemeenschap, met ingang van 1 januari 1977, van een visserijzone van 200 mijl, en meer in het bijzonder in bijlage VII daarvan.

(18) De nagestreefde relatieve stabiliteit moet derhalve in deze zin worden begrepen.

Daarnaast luidt lid (1) van Artikel 20 van deze Verordening, getiteld “Toewijzing van de vangstmogelijkheden”:

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

In het licht van het onderhavige onderzoek, wat zich richt op de implicaties van quotaonderhandelingen met niet-EU lidstaten voor de verdeling van de vangstmogelijkheden tussen EU lidstaten, zijn twee aspecten van groot belang:

1. De verdeling van vangstmogelijkheden dient te leiden tot een “voorspelbaar aandeel” voor elke lidstaat;
2. De doelstelling van de verdeling van vangstmogelijkheden is gericht op óf individuele visbestanden óf individuele visserijtakken.

Ad. 1

De voorspelbaarheid wordt bepaald door de vangsten tijdens de referentieperiode 1973-1978, door preferentiële behandeling van een aantal lidstaten, zoals neergelegd in Bijlage VII van de genoemde resolutie van de Raad in 1976, en door de zogenaamde jurisdictionele verliezen.²³ De voorspelbaarheid in de verdeling van vangstmogelijkheden tussen EU lidstaten m.b.t. tong Noordzee blijkt uit het feit dat er zowel voor 2004 als voor 2005 aan Nederland ongeveer 75,24 % van het EU quotum is toegekend. Dit is hetzelfde percentage als oorspronkelijk werd vastgesteld voor Nederland en dat gebaseerd was op de vangsten van tong Noordzee in de genoemde referentieperiode.²⁴

Ad. 2

Artikel 20(1) en overweging (16) geven aan dat het beginsel van relatieve stabiliteit, ofwel de doelstelling van de verdeling van vangstmogelijkheden, betrekking heeft op óf individuele (groepen van) visbestanden óf individuele visserijtakken. Dit is

²³ Cf. p. 13 in een document verschaft door het Ministerie van LNV, wat dateert uit eind jaren 1980 en de Nederlandse positie ten aanzien van enkele aspecten van het Gemeenschappelijk Visserij Beleid (informatie verschaft door B. Schoute, Ministerie van LNV, 12 oktober 2005). Cf. ook R.J. Long and P.A. Curran, *Enforcing the Common Fisheries Policy* (Oxford [etc.], Fishing News Books: 2000), p. 16.

²⁴ Zie Bijlage II bij Verordening 172/83/EEG, *PvEG* L 24, van 27 januari 1983, pp. 30-67.

bevestigd in de rechtspraak van het HvJEG.²⁵ Het beginsel van relatieve stabiliteit heeft dus geen betrekking op alle visbestanden in zijn geheel en/of alle visserijtakken in zijn geheel.

Deze constatering is van groot belang voor de onderhavige casus waarin het gaat om de jaarlijkse quotaonderhandelingen tussen de EU en Noorwegen. Die onderhandelingen gaan niet alleen over een groot aantal verschillende visbestanden maar ook om niet direct aan visserij gerelateerde belangen (bijv. de EEA). De doelstelling van de wederzijdse toewijzingen van vangstmogelijkheden door de EU en Noorwegen in het kader van de Overeenkomst van 1980 wordt in Artikel 2(1)(b) en paragraaf (1) van de Bijlage bij de Overeenkomst omschreven als “een bevredigend evenwicht in hun wederzijdse betrekkingen op visserijgebied”.

Uit deze doelstelling en het karakter van de onderhandelingen blijkt dat er uiteindelijk een *package deal* gesloten wordt. Het geven en nemen in de onderhandelingen zal leiden tot voor- en nadelen voor individuele EU lidstaten. Bijvoorbeeld, het geven van meer kabeljauw aan Noorwegen in ruil voor meer schol aan de EU zal nadelig zijn voor EU lidstaten die recht hebben op een groot deel van het EU kabeljauw quotum op basis van relatieve stabiliteit maar voordelig zijn voor EU lidstaten die recht hebben op een groot deel van het EU schol quotum op basis van relatieve stabiliteit. In dit voorbeeld heeft de ruil tussen de EU en Noorwegen dus geen consequenties voor de verdeling van het individuele visbestand tussen EU lidstaten onderling. Dit blijkt ook uit de percentages voor tong Noordzee die in paragraaf 2.1 werden genoemd.

Uit de doelstelling en het karakter van de onderhandelingen tussen de EU en Noorwegen blijkt dat de balans tussen voor- en nadelen in een bepaald onderhandelingsresultaat voor de ene EU lidstaat heel anders kan zijn dan voor de andere EU lidstaat, ook al wordt het beginsel van relatieve stabiliteit onverkort toegepast. Uiteindelijk dient het onderhandelingsresultaat van de zijde van de EU door de Raad goedgekeurd te worden door middel van het aannemen van de jaarlijkse EU quotaverordening. Aangezien dit een gekwalificeerde meerderheid vereist, (volgens Artikel 37 van het EG Verdrag), is het onwaarschijnlijk dat de voornoemde balans voor veel lidstaten negatief uitvalt. Tijdens de onderhandelingen zal de Europese Commissie daarom zorgen voor een zo groot mogelijk evenwicht in de totale balans tussen voor- en nadelen voor zoveel mogelijk EU lidstaten.

4.3. Juridische argumenten en procedures

Het HvJEG heeft zich een aantal keren uitgesproken over het beginsel van relatieve stabiliteit. In de zaak Romkes²⁶ bepaalde het HvJEG onder meer dat de uit het beginsel van de relatieve stabiliteit voortvloeiende vangstverdeling niet in strijd is met

²⁵ Zie arrest van 13 oktober 1992, Portugal en Spanje/Raad, C-63/90 en C-67/90, Jurispr. p. I-5073, punt 28.

²⁶ Arrest van 16 juni 1987, Romkes, 46/86, Jurispr. p. 2671.

het gelijkheidsbeginsel. In de zogenaamde Spaanse Ansjovis-zaak²⁷ gaf het HvJEG ook een interpretatie over de toepassing van het beginsel van relatieve stabiliteit in een specifieke situatie en vernietigde de jaarlijkse EU quotaverordening. Dit specifieke geval is echter niet relevant voor het onderhavige onderzoek.

Het is echter niet onmogelijk dat de in de voorgaande paragraaf genoemde totale balans voor een of meer lidstaten zeer onvoordelig uitpakt maar dat de onderhandelingen toch via de vereiste gekwalificeerde meerderheid goedgekeurd worden. In zo'n situatie lijkt het niet onredelijk om een juridische procedure te beginnen om vast te stellen of een dergelijk onderhandelingsresultaat wel strookt met het beginsel van de relatieve stabiliteit.²⁸ Het Hof zou daarin mogelijk kunnen stellen dat het beginsel van de relatieve stabiliteit niet enkel en alleen gerelateerd is aan individuele visbestanden of individuele visserijtakken maar dat er in het kader van onderhandelingen met niet-EU lidstaten binnen bepaalde marges ook een evenwicht moet zijn in de balans tussen voor- en nadelen voor alle of zoveel mogelijk EU lidstaten. Het is echter zeker niet evident dat de balans tussen voor- en nadelen voor Nederland binnen het onderhandelingsresultaat voor 2005 zodanig is dat een dergelijke juridische procedure overwogen moet worden.

Een ander argument dat in een juridische procedure naar voren gebracht kan worden is de schending van het vertrouwensbeginsel. Onder meer Nederlandse vissers mochten erop vertrouwen dat tong Noordzee, wat geen gedeeld bestand is in de zin van Artikel 63(1) van het Zeerechtverdrag, niet ten hunner nadele aan Noorwegen toegekend zou worden. Maar in het licht van de doelstelling en het karakter van de (jaarlijkse) onderhandelingen tussen de EU en Noorwegen, achten de onderzoekers de kans van slagen van dit argument minimaal.

Uiteraard zouden Nederlandse direct betrokkenen (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, Productschap Vis) voor de komende onderhandelingen, voor 2006, de Commissievertegenwoordigers kunnen trachten te beïnvloeden niet nog eens tong Noordzee toe te kennen aan de Noren, maar het verweer zal ongetwijfeld zijn dat dat toekennen in het bredere verband van de package deal moet worden gezien.

De juridische procedure waarin deze argumenten naar voren gebracht kan worden dienen gericht te zijn tegen Verordening nr. 27/2005. Voor een beroep tot nietigverklaring van deze verordening ex Artikel 230 van het EG Verdrag is het echter al te laat nu de beroepstermijn van twee maanden (Artikel 230(5)) reeds is verstreken.

²⁷ Zie met name gevoegde zaken C-61/96, C-132/97, C-45/98, C-27/99, C-81/00 en C-22/01, Spanje t. Raad, arrest van 18 april 2002. Zie arrest van 13 oktober 1992, Portugal en Spanje/Raad, C-63/90 en C-67/90, Jurispr. blz. I-5073, punt 28.

²⁸ Op p. 23 van het in voetnoot 23 genoemde rapport wordt dit ook geopperd in het geval van onderhandelingen tussen de EG en Zweden die leidden tot extra quota voor Denemarken en West Duitsland in ruil voor het verachtvoudigen van de quota voor makreel voor Zweden in de Noordzee. Dit had aanzienlijke consequenties voor het makreel quotum van Nederland in de Noordzee. In het rapport wordt niet nagegaan of dit nadeel voor Nederland eventueel gecompenseerd werd door andere aspecten van de *package deal*.

Verordening nr. 27/2005 verscheen namelijk op 14 januari 2005 in het Publicatieblad van de EU, zodat de termijn op 14 maart 2005 verstreek (behoudens enige dagen verlenging wegens afstand). Een nietigheidsberoep zal door het Hof daarom niet-ontvankelijk worden verklaard, of dit beroep nu door lidstaat Nederland wordt ingesteld (in de praktijk de afdeling Europees recht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken), het Productschap Vis zelf (al aannemende dat het Productschap als niet-bevoorrechte beroepsgerechtigde 'rechtstreeks en individueel' geraakt wordt door de tong-afpraak in de zin van Artikel 230(4) van het EG Verdrag) of een brancheorganisatie van Nederlandse vissers (die ook onder Artikel 230(4) vallen).

Dit betekent dat enkel nog een prejudiciële vraag over de geldigheid van Verordening nr. 27/2005 ex Artikel 234 van het EG Verdrag tot een uitspraak van het HvJEG kan leiden, zoals in de zaak Romkes. Er geldt geen beroepstermijn, maar hier ligt echter in de eerste plaats geen taak voor het Productschap Vis maar voor de (organisaties van) Nederlandse vissers, die de rechtmatigheid van de tong-afpraak 2005 aan de orde moeten stellen. Het meest waarschijnlijk is het 'Romkes-scenario': nog in 2005 vangen de vissers 280 ton tong Noordzee 'extra', om aldus voor de Nederlandse strafrechter (economische politierechter) te komen, die vervolgens weer prejudiciële vragen aan het HvJEG stelt, of het toekennen van 280 ton tong aan Noorwegen, zoals vastgesteld in de bijlage bij Verordening nr. 27/2005 in strijd is met hogere regels van EG-recht, zoals het vertrouwensbeginsel of het beginsel van relatieve stabiliteit.

Deze prejudiciële geldigheidsvraag zou gericht zijn tegen de reeds gemaakte afspraak voor 2005, maar bij ongeldigverklaring door het HvJEG zal de Commissie in toekomstige quotaonderhandelingen met Noorwegen niet meer instemmen met het toekennen van tong aan Noorwegen. De kans dat het Hof inderdaad de 2005-tong-afpraak onrechtmatig zal achten, is echter zeer gering.

Uiteraard geldt het voorgaande niet voor de EU quotaverordening voor *volgend* jaar (2006); indien daartegen tijdig nietigheidsberoep wordt ingesteld, is er geen probleem inzake ontvankelijkheid in verband met het verstrijken van de beroepstermijn van twee maanden. Maar dan blijft het probleem spelen dat het Productschap Vis zelf waarschijnlijk niet 'rechtstreeks' is geraakt door de EU quotaverordening voor 2006, en zeer waarschijnlijk niet 'individueel' is geraakt door die Verordening (in de zin van Artikel 230(4) van het EG Verdrag). Volgens de strenge uitleg van dit laatste begrip door het HvJEG, is namelijk vereist dat het Productschap Vis zich uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie kan karakteriseren ten opzichte van ieder ander, en zich derhalve kan individualiseren op soortgelijke wijze als de adressanten van de Verordening (de zogenoemde Plaumann-formule).

Het Gerecht van eerste aanleg zou een dergelijk beroep tot nietigverklaring, ingesteld door het Productschap Vis, dus zeer waarschijnlijk niet-ontvankelijk verklaren. Het lijkt daarom beter te trachten de lidstaat Nederland, als geprivilegieerd beroepsgerechtigde, een dergelijk Artikel 230-beroep te laten instellen. Het Productschap zou daartoe in overleg moeten treden met de afdeling Europees recht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Een beroep tot *schadevergoeding* tegen de Raad en de Commissie, ex Artikel 235 juncto Artikel 288 van het EG Verdrag, is een andere optie, maar het Hof eist dat dit beroep niet in weze een verkapt nietigheidsberoep is en, bovendien, zijn de voorwaarden voor het aansprakelijk stellen van de Gemeenschap zeer streng. Met name de eis van een ‘voldoende gekwalificeerde’ schending van primair EG-recht door de Raad, is welhaast niet te vervullen, en strenger dan de ‘gewone’ onrechtmatigheid (van de EU quotaverordening voor 2006) die voor een succesvol beroep tot nietigverklaring vereist is.

De *exceptie van onwettigheid* (Artikel 241 van het EG Verdrag) is ook gericht op het betwisten van de rechtmatigheid van EG-regelgeving, maar dan van ‘achterliggende’ basisbesluiten van de Raad, indien eenmaal een nietigheidsberoep door een particulier is ingesteld tegen een uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie. In onze zaak is er echter nog geen beschikking van de Commissie, gericht tot Nederland of eventueel rechtstreeks tot de (belangenverenigingen van) Nederlandse vissers. Indien die er wel mocht komen, dan biedt de Artikel 241-exceptie inderdaad de mogelijkheid om, voor het Gerecht van Eerste Aanleg te Luxemburg, de rechtmatigheid van de achterliggende EU quotaverordening (voor 2006, of later) te betwisten, met de stelling dat dit basisbesluit zelf in strijd is met primair EG-recht (zoals het beginsel van relatieve stabiliteit, of het vertrouwenbeginsel).

4.4. Conclusies

De verdeling van het EU quotum voor het bestand tong Noordzee tussen EU lidstaten zoals neergelegd in Verordening nr. 27/2005, lijkt niet in strijd met het beginsel van de relatieve stabiliteit.

Het is onwaarschijnlijk dat het resultaat van de onderhandelingen tussen de EU en Noorwegen, zoals neergelegd in de Agreed Record 2005, niet zou stroken met het beginsel van de relatieve stabiliteit op basis van de balans tussen voor- en nadelen voor Nederland binnen dat onderhandelingsresultaat.

Indien het Productschap Vis niettemin juridische actie wenst te ondernemen, dan ligt een *prejudiciële vraag* over de geldigheid van de tong-afspraken met Noorwegen, zoals vastgelegd in Verordening nr. 27/2005, het meest voor de hand. Als redenen voor ongeldigheid moeten dan worden aangevoerd: (1) schending van het beginsel van relatieve stabiliteit; (2) schending van het vertrouwensbeginsel; en/of (3) strijd met de eerdere afspraak dat tong geen gedeeld visbestand is. Daartoe dienen evenwel de Nederlandse vissers zelf, of hun belangenorganisaties, het initiatief te nemen. Ook zal een Nederlandse rechter bereid moeten zijn deze geldigheidsvragen te stellen.

Voor volgend jaar zou daarnaast een beroep tot nietigverklaring van de EU quotaverordening voor 2006 kunnen worden overwogen, waarbij dezelfde drie redenen voor ongeldigheid kunnen worden aangevoerd. Dit beroep zou bij voorkeur door Nederland moeten worden ingesteld of eventueel door het Productschap Vis zelf,

maar in dat laatste geval dreigt een ontvankelijkheidsprobleem bij het Gerecht van Eerste Aanleg te Luxemburg.

Deze juridische actie naar het *verleden*, kan niet los worden gezien van actie van het Productschap naar de *toekomst*: indien er geen internationaal- of Europeesrechtelijke bewaren tegen de tong-afspraken met de Noren voor 2005 lijken te bestaan, dan hebben beïnvloedingspogingen richting de Europese Commissie of (de Nederlandse delegatie in) de Raad van Ministers dit, voor 2006 of daarna, 'niet nog een keer te laten gebeuren', slechts zin indien op een uitspraak van het Europese Hof kan worden gewezen waarin, niettemin, het 'weggeven' van 280 ton tong als onrechtmatig wordt bestempeld.