RETSMØDERAPPORT
i sag 237/86 *

I — Faktiske omstændigheder

1. Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) bestemmer i artikel 1, stk. 2, at Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter benævnt »EUGFL«), Garantisektionen, finansierer restitutionerne ved udførsel til tredjelande.

Ifølge forordningens artikel 2 finansieres restitutioner ved udførsel til tredjelande, som efter Fællesskabets regler ydes inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

Artikel 5, stk. 2, litra b), bestemmer, at Kommissionen inden udløbet af det følgende år afslutter de kontorers og organers regnskaber, som har kompetence til at betale de omhandlede udgifter.

2. Hovedlinjerne i den fælles fiskeripolitik blev fastlagt i 1970 ved Rådets forordninger nr. 2141/70 og 2142/70 af 20. oktober 1970 (EFT 1970 III, s. 629 henholdsvis s. 632). Ved artiklerne 100-102 i tiltrædelsesakten af 1972 blev disse hovedlinjer opretholdt med visse ændringer, bl. a. for så vidt angår adgangen til fiskeressourcerne. Artikel 102 bestemte navnlig, at Rådet senest fra det sjette år efter tiltrædelsen på forslag af Kommissionen vedtager vilkårene for udøvelse af fiskeri med henblik på at sikre beskyttelse af fiskebankerne og bevaring af havets biologiske ressourcer.

3. Forordningerne nr. 2141/70 og nr. 2142/70 blev afløst af Rådets forordning nr. 100/76 af 19. januar 1976 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 20, s. 1) henholdsvis Rådets forordning nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19).

Ifølge sidste betragtning i forordning nr. 100/76 påhviler de udgifter, som medlemsstaterne har afholdt som følge af de forpligtelser, som anvendelsen af forordningen medfører, Fællesskabet i overensstemmelse med artiklerne 2 og 3 i Rådets forordning nr. 729/70.

Artikel 1 i forordning nr. 101/76 bestemte, at for at fremme en jævn, harmonisk udvikling af fiskerisektoren inden for økonomien som helhed og for at fremme en rationel udnyttelse af de biologiske rigdomme i havet og i de indre farvande gennemføres der en fælles ordning for udøvelse af havfiskeri samt særlige foranstaltninger med henblik på egnede aktioner og koordinering af medlemsstaternes strukturpolitik på dette område.

Artikel 4 bestemte, at såfremt der på grund af en medlemsstats fiskeri i de i artikel 2 nævnte farvande er fare for en alt for intensiv udnyttelse af bestemte fiskebestande i disse farvande, kan Rådet på forslag af

* Processprog: Nederlandsk.

Kommissionen i overensstemmelse med den i Traktatens artikel 43, stk. 2, fastsatte fremgangsmåde træffe de nødvendige foranstaltninger til bevarelse af disse fiskebestande, herunder navnlig restriktioner med hensyn til fangst af visse fiskearter, fangstområder, fangstperioder, fangstmetoder og fiskeredskaber.

De almindelige regler vedrørende restitutioner for de produkter, der er omfattet af forordning nr. 100/76, blev fastsat i Rådets forordning nr. 110/76 af 19. januar 1976 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner for fiskerivarer og kriterierne for fastsættelse af disses størrelse (EFT L 20, s. 48).

Kommissionens forordning nr. 2730/79 af 29. november 1979 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 317, s. 1) indeholder også gennemførelsesbestemmelser for de i forordning nr. 100/76 fastsatte eksportrestitutioner.

4. Den 6. april 1976 vedtog Rådet forordning nr. 811/76 om midlertidig bemyndigelse til en række fangstkvoteordninger inden for fiskerisektoren (EFT L 94, s. 1), hvori det bemyndigede medlemsstaterne til at begrænse deres fiskerflåders fangster i overensstemmelse med de internationale forpligtelser, der er indgået eller skal indgås. I den første betragtning blev det anført, at »ukontrolleret fiskeri kan blive en alvorlig trussel for havenes fiskeressourcer; den rationelle udvikling inden for produktionen af fiskerivarer kan blive forstyrret, såfremt tilførslerne ikke begrænses.«

5. Den 6. oktober 1976 tilsendte Kommissionen Rådet et forslag til forordning om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, hvorom der først blev opnået enighed i Rådet i 1983.

6. Den 3. november 1976 vedtog Rådet den såkaldte »Haag-resolution«, i hvis bilag VI Rådet erklærede, at indtil fællesskabsforanstaltningerne vedrørende bevarelse af ressourcerne, som for tiden er under udarbejdelse, sættes i kraft, undlader medlemsstaterne at træffe ensidige foranstaltninger til bevarelse af ressourcerne. Rådet bestemte imidlertid, at såfremt man i de internationale fiskerikommissioner ikke nåede frem til en aftale for 1977, og såfremt der derefter ikke straks kunne vedtages autonome fællesskabsforanstaltninger, kunne medlemsstaterne dog i forebyggende øjemed, og således at der ikke skete nogen forskelsbehandling, træffe passende foranstaltninger til at sikre beskyttelsen af de ressourcer, som befinder sig i fiskerizonerne ud for deres kyster. Inden vedtagelsen af disse foranstaltninger burde den pågældende medlemsstat søge at indhente Kommissionens godkendelse, og denne skulle konsulteres i samtlige faser af disse procedurer.

7. Den 18. februar 1977 udstedte Rådet forordning nr. 350/77 om visse midlertidige foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 48, s. 28), der skulle anvendes senest den 31. december 1977.

8. På mødet den 31. januar 1978 godkendte Rådet Kommissionens meddelelse, i henhold til hvilken der, så længe der ikke fandtes en fælles ordning, kun kunne træffes nationale foranstaltninger, såfremt de var strengt nødvendige for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, ikke gav anledning til forskelsbehandling, var i overensstemmelse med Traktaten, og der forinden var anmodet om Kommissionens indforståelse (EFT C 154, s. 5).

9. Den 19. december 1978 traf Rådet en række midlertidige foranstaltninger, som skulle anvendes indtil udgangen af marts 1979.

10. Den 1. januar 1979 udløb den overgangsperiode, der var fastsat ved ovennævnte artikel 102 i tiltrædelsesakten af 1972. Beføjelsen til at træffe foranstaltninger inden for den fælles fiskeripolitik med hensyn til bevarelse af havets ressourcer tilkom herefter fuldstændigt og endeligt Fællesskabet. Da der ikke kunne opnås enighed i Rådet om Kommissionens foranstaltninger, så Rådet sig i 1979 og i marts 1980 foranlediget til at vedtage nye midlertidige foranstaltninger.

11. Den 30. maj 1980 vedtog Rådet en erklæring vedrørende den fælles fiskeripolitik (EFT C 158, s. 2), hvori det forpligtede sig til at vedtage en helhedspolitik inden for fiskerisektoren senest den 1. januar 1981. Under hensyn til Traktaterne og i overensstemmelse med resolutionen af 3. november 1976 (»Haag-resolutionen«) burde denne politik bl. a. tage sit udgangspunkt i rationelle og ikke-diskriminatoriske fællesskabsforanstaltninger til forvaltning af ressourcerne samt til bevarelse og genoprettelse af fiskebestandene og en rimelig fordeling af fangsterne.

Rådet henviste i afgørelse 80/601 af 16. juni 1980 (EFT L 160, s. 48) til denne erklæring og vedtog nye midlertidige foranstaltninger, der skulle anvendes indtil 31. juli 1980.

I Rådets afgørelse 80/993 af 28. oktober 1980 på grundlag af Traktaterne om fiskeri i farvande, der hører under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion, truffet som foreløbig ordning indtil vedtagelse af endelige fællesskabsforanstaltninger (EFT L 298, s. 38), fastsattes følgende midlertidige foranstaltninger, som skulle anvendes indtil 20. december 1980:

»1) Medlemsstaterne påser, at udøvelsen af fiskeri sker på en sådan måde, at der tages hensyn til de samlede tilladte fangstmængder ('TAC') og til den del af TAC, der er tildelt tredjelande inden for rammerne af aftaler og arrangementer indgået til disse, således som disse mængder er anført i forordning (EØF) nr. 754/80, og i Kommissionens ændrede forslag af 12. september og 24. oktober 1980, og underretter Kommissionen i henhold til forordning (EØF) nr. 753/80. De fangster, som tages i overgangsperioden, afskrives på de kvoter, som Rådet fastsætter endeligt for 1980.

2) Med hensyn til tekniske foranstaltninger til bevarelse af og kontrol med fiskeressourcerne i geografiske områder, der ikke er omfattet af Rådets forordning (EØF) nr. 2527/80, anvender medlemsstaterne de samme foranstaltninger som dem, de anvendte den 3. november 1976, samt andre foranstaltninger, der er truffet efter fremgangsmåden og kriterierne i bilag VI til Rådets resolution af 3. november 1976.«

På mødet den 15.-17. december 1980 optog Rådet en erklæring til forhandlingsprotokollen, hvori det konstateredes, at medlemsstaterne påser, at udøvelsen af fiskeri sker på en sådan måde, at de fangster, som tages af deres fartøjer i overgangsperioden, tager hensyn til de samlede tilladte fangstmængder (TAC) i 1981, som Kommissionen havde foreslået Rådet i sine forslag af 18. november og 16. december 1980.

12. I forbindelse med bevarelsen af ressourcerne var Fællesskabet ligeledes forpligtet til at tage hensyn til internationale aftaler.

13. I 1981 ændrede Kommissionen successivt sine forslag til TAC, og den 24. juli 1981 forelagde den endelig Rådet:

— forslag til Rådets forordning om fastsættelse for 1981 af den samlede tilladte fangstmængde for visse fiskebestande, som lever i Fællesskabets fiskerizone, samt af den del, der er til rådighed for Fællesskabet (EFT C 224, s. 2);

— ændring til forslag til Rådets forordning om fastsættelse af bestemmelserne for fiskeri af den samlede tilladte fangstmængde for 1981 (EFT C 224, s. 10), forslag til forordning fremsat for Rådet den 6. marts 1981 (EFT C 224, s. 7);

— forslag til Rådets forordning om fordeling mellem medlemsstaterne af Fællesskabets samlede muligheder i 1981 for fiskeri efter bestande eller grupper heraf i Fællesskabets fiskerizone (EFT C 224, s. 11).

I en erklæring til Rådet den 27. juli 1981 (EFT C 224, s. 1) gjorde Kommissionen rede for den situation, der var opstået som følge af, at der ikke var opnået enighed i Rådet om dens forslag om fastsættelse for 1981 af TAC og kvoter. Under henvisning til Domstolens praksis, navnlig dommen af 5. maj 1981 (Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, 804/79, Sml. s. 1045) erindrede Kommissionen om, at den har visse rettigheder og forpligtelser i henhold til Traktatens artikel 155. Under hensyn til den overordnede samfundsinteresse anmodede Kommissionen alle medlemsstater om, som en forebyggende foranstaltning indtil Rådet træffer en endelig beslutning, at lede udøvelsen af fiskeriet således, at Kommissionens foreslåede forordninger overholdtes. Kommissionen erklærede ligeledes, at den var besluttet på at anvende alle de til dens rådighed stående midler for at sikre medlemsstaternes overholdelse af disse forslag, som den i den foreliggende situation anså som juridisk bindende for medlemsstaterne.

I slutningen af december 1981 udstedte Rådet forordning nr. 3796/81 af 29. december 1981 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 379, s. 1). Forordningen ophævede forordning nr. 100/76 og i henhold til artikel 37 trådte den i kraft den 1. juni 1982. Forordningens artikel 26, stk. 2, bestemmer, at finansiering af interventionsforanstaltninger kun indrømmes for varer hidrørende fra en fiskebestand eller fra en gruppe af fiskebestande inden for de mængder, der eventuelt er tildelt den pågældende medlemsstat af de samlede tilladte fangster af den pågældende fiskebestand eller gruppe af fiskebestande.

14. I perioden 1. januar-31. marts 1982 var fiskeriet i Fællesskabets farvande igen reguleret af en af Rådet vedtaget foreløbig afgørelse, nemlig afgørelse 81/1052 af 29. december 1981 (EFT L 379, s. 52), hvorefter medlemsstaterne skulle tage hensyn til de samlede tilladte fangstmængder foreslået af Kommissionen den 24. juli 1981. Herefter vedtog Rådet for 1982 andre midlertidige foranstaltninger.

Kommissionen havde i sit forslag til Rådet af 21. juni 1982 fastsat en makrelkvote for Nederlandene for regnskabsåret 1982 på 21 000 tons. På Rådets møde den 29. juni 1982 fremsatte Kommissionen et kompromisforslag, hvorefter den nederlandske makrelkvote fastsattes til 35 000 tons.

På Rådets møde den 21. juli 1982 fremsatte Kommissionen en erklæring til Rådet (EFT C 199, s. 21), hvori Kommissionen konstaterede, at man i Rådet ikke var nået til enighed om fastsættelse af TAC og kvoter. For at gøre det muligt for Fællesskabet — fra fremsættelsen af erklæringen og indtil den 30. september 1982 — at leve op til sit ansvar på bevaringsområdet, erindrede Kommissionen medlemstaterne om, at de ikke alene har ret til at træffe de nødvendige foranstaltninger, som dog skal godkendes af Kommissionen, men har pligt til i alles interesse at træffe sådanne foranstaltninger, idet Kommissionen kan anmode medlemsstaterne om at varetage denne pligt. Kommissionen erklærede, at disse rettigheder og pligter hidrører fra Traktatens artikel 5 (medlemsstaternes pligt til at samarbejde) og artikel 155 (Kommissionens ret og pligt til at føre kontrol). Kommissionen erklærede endelig, at den for at medlemsstaternes samlede fiskerflåde kan udøve sin virksomhed under så ordnede og stabile forhold som muligt, ved udøvelse af sine funktioner, og især når den skal godkende de nationale bevarelsesforanstaltninger, vil basere sig på de forslag, som den har forelagt Rådet.

15. Den 25. januar 1983 vedtog Rådet forordning nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1). Til gennemførelse heraf udstedte Rådet forordning nr. 172/83 af 25. januar 1983 om fastsættelse for 1982 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande i Fællesskabets fiskerizone samt af Fællesskabets andel af disse fangster, af dennes fordeling blandt medlemsstaterne og af bestemmelserne for fiskeri efter den samlede tilladte fangstmængde (EFT L 24, s. 30). Sidstnævnte forordning fastsatte en makrelkvote for Nederlandene på 35 000 tons.

16. Ved beslutning 86/443 af 1. juli 1986 om afslutning af de af Kongeriget Nederlandene forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1982, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 256, s. 29), nægtede Kommisssionen finansiering gennem EUGFL af eksportrestitutioner inden for fiskerisektoren for et beløb på 13 317 224 HFL med den begrundelse, at der ikke kan ske fællesskabsfinansiering for fangstmængder, der overstiger den fastsatte kvote.

17. Kommissionen gav ved skrivelse af 7. juli 1986 Nederlandenes faste repræsentation meddelelse om beslutningen.

II — Skriftveksling og parternes påstande

1. Kongeriget Nederlandenes stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 9. september 1986.

2. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

3. *Kongeriget Nederlandene* har som sagsøger nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning 86/443 af 1. juli 1986 annulleres, for så vidt det bestemmes, at et beløb på 13 317 224 HFL for eksportrestitutioner inden for fiskerisektoren, jfr. de af Nederlandene forelagte regnskaber for regnskabsåret 1982, ikke kan indgå i fællesskabsfinansieringen;

— sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

4. *Kommissionen* har som sagsøgt nedlagt følgende påstande:

— frifindelse;

— sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Kongeriget Nederlandene har anlagt annullationssøgsmål i henhold til EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, under påberåbelse af, at der er sket en overtrædelse af Traktatens gennemførelsesbestemmelser, nemlig forordning nr. 729/70 sammenholdt med forordningerne nr. 100/76, 3796/81, 110/76 og 2730/79.

Kongeriget Nederlandene har fremført en række principale argumenter og et subsidiært argument.

A — *Principale argumenter*

1. *Kongeriget Nederlandene* har anerkendt, at Kommissionen i 1982 kunne kræve, at medlemsstaterne traf bevaringsforanstaltninger i overensstemmelse med Kommissionens forslag.

a) Sagsøgeren har imidlertid bestridt, at bevaringsforanstaltningerne og markedspolitikken kan behandles under samme forudsætninger. Der er tale om regler med helt forskellige formål. Bevaringsforanstaltningerne er hovedsagelig begrundet i biologiske hensyn, mens markedspolitikken er undergivet særlige bestemmelser, såsom markedsordningerne og finansielle regler. Sagsøgeren har gjort gældende, at fællesskabsfinansiering ifølge forordning nr. 729/70 kun kan nægtes, såfremt de relevante fællesskabsregler vedrørende finansiel forvaltning eller markedspolitik tilsidesættes. De af Kommissionen for 1982 foreslåede samlede tilladte fangstmængder og kvoter kan ikke betragtes som Fællesskabets regler, jfr. artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 729/70. Det afgørende kriterium til vurdering af, om der er mulighed for finansiering, er overholdelsen af de specifikke krav inden for rammerne af den fælles ordning for landbruget; sagsøgeren har her henvist til præmis 8 i Domstolens dom af 7. februar 1979 (Nederlandene mod Kommissionen, 11/76, Sml. s. 245). Efter sagsøgerens opfattelse udvider Kommissionen med urette dette kriterium til, at der skal være overensstemmelse med andre fællesskabsretlige momenter, der er aldeles uden forbindelse med den måde, hvorpå markedet fungerer. Således ville Kommissionen arbitrært kunne iværksætte den i forordning nr. 729/70 fastsatte økonomiske sanktion over for enhver overtrædelse, som fællesskabsretten efter dens opfattelse har været genstand for.

Sagsøgeren har anført, at hverken artikel 23 i forordning nr. 100/76 eller artikel 25 i forordning nr. 3796/81, der trådte i kraft den 1. juni 1982, indeholder bestemmelser, hvorefter der ikke ydes restitutioner for fisk, der fanges ud over kvoten, hvilket derimod gælder artikel 26, stk. 2, i forordning nr. 3796/81, der fastsætter en sådan begrænsning for interventionsforanstaltninger.

De generelle bestemmelser vedrørende restitutioner, jfr. Kommissionens forordning nr. 2730/79, indeholder ifølge sagsøgeren heller ikke krav om, at de fisk, der eksporteres, skal være fanget inden for den tildelte kvote. Det samme gælder den særlige forordning vedrørende restitutioner for fiskerivarer, forordning nr. 110/76.

Kongeriget Nederlandene har defor gjort gældende, at det af Kommissionen opstillede krav er et tillægskrav, som den ikke er beføjet til at indføre. Selv om det antages, at Kommissionen var berettiget hertil, ville den bestemt ikke være beføjet til at handle således flere år efter, at restitutionerne rent faktisk var ydet.

Sagsøgeren har understreget, at forskellen mellem interventionsforanstaltningerne og restitutionsreglerne kan forklares ved rækkevidden af disse bestemmelser. En eksportør må være i stand til at købe fisk hvor som helst på det europæiske marked og udføre den med ydelse af eksportrestitutioner, hvis han opfylder alle betingelser for at modtage disse restitutioner. Han kan endog gøre krav på restitutionerne ad rettens vej.

b) Sagsøgeren har anført, at Kommissionens argumentation er selvmodsigende. Rent formelt er det ganske vist rigtigt, at forholdet mellem medlemsstaten og virksomhederne er uden betydning for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, men man kan ikke ved anvendelsen af de materielle fællesskabsregler se helt bort fra dette forhold, idet medlemsstaten udbetaler restitutionerne på grundlag af fællesskabsreglerne. Ved sit synspunkt overvælter Kommissionen alle de vanskelige problemer på medlemsstaterne, og ved først at afslutte regnskaberne fire år senere pålægger den dem en urimelig økonomisk risiko.

Da medlemsstaten handler som udøvende myndighed, for så vidt angår fællesskabspolitikken, og ikke kan handle selvstændigt, er det ifølge Kongeriget Nederlandene ikke tilladt at lade det komme medlemsstaterne til skade, at der er lakuner i fællesskabsreglerne. De lovbestemte betingelser for udbetaling af eksportrestitutioner må være afgørende for fastsættelsen af vilkårene for afslutningen af EUGFL-regnskaberne mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

Sagsøgeren har gjort gældende, at det er vanskeligt at føre Kommissionens synspunkt ud i livet. Det fremgår ikke af fællesskabsreglerne vedrørende markedspolitikken, hvordan det skal kontrolleres, at kvoterne overholdes. Kommissionen har til en vis grad anerkendt dette i sag 326/85 (Nederlandene mod Kommissionen, Sml. 1987, s. 5091), idet den udtalte, at det, for så vidt angår restitutioner, var vanskeligere at afgøre, om de omhandlede fisk var fanget ulovligt ud over kvoten, end når der er tale om interventioner, hvilket kan forklare, at reglen i artikel 26, stk. 2, i forordning nr. 3796/81 er begrænset til interventionsforanstaltninger. Kongeriget Nederlandene har anført, at når lovgiveren, for så vidt angår eksportrestitutioner, ikke ønskede at regulere problemet vedrørende fisk fanget ud over de tildelte kvoter, fordi en sådan overskridelse ikke kunne kontrolleres, er der så meget mindre grund til at udvise urimelig strenghed over for medlemsstaterne, når det viser sig, at der faktisk er eksporteret en mængde makreller, der overstiger kvoten.

Sagsøgeren har tilføjet, at Kommissionen ikke har oplyst, på hvilken måde et kontrolsystem for restitutioner skulle tilrettelægges. Efter sagsøgerens opfattelse er det umuligt at gennemføre et sådant system i praksis.

c) Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ikke har anvendt alle de til dens rådighed stående midler for at hindre en kvoteoverskridelse. Kommissionen burde som i 1984 have nedsat eller suspenderet restitutionerne. Kommissionen havde ligeledes haft mulighed for på et tidligere tidspunkt at meddele medlemsstaterne sin beslutning om ikke at yde finansiering. Kommissionen kan ikke søge tilflugt i det argument, at den ikke kunne tillægge de månedlige erklæringer betydning, fordi der her kun er tale om midlertidige oplysninger, og samtidig bebrejde sagsøgeren, at denne ikke har taget forskellige midlertidige oplysninger i betragtning.

Sagsøgeren har tilføjet, at Kommissionen, hvis den mente, at Kongeriget Nederlandene ikke overholdt sine fællesskabsretlige forpligtelser, burde have truffet de nødvendige foranstaltninger inden for rammerne af

den relevante procedure, jfr. EØF-Traktatens artikel 169. Det kan ikke accepteres, at Kommissionen først bevidst lader en medlemsstat foretage en efter Kommissionens opfattelse retsstridig handling for herefter at tillægge den finansielle virkninger. Samtidig mister medlemsstaten den garanti, der ligger i anvendelsen af proceduren efter ovennævnte artikel 169.

Sagsøgeren har anført, at Kommissionen først gjorde rede for sit standpunkt i skrivelsen af 13. december 1983 i forbindelse med afslutningen af regnskaberne for 1980/1981. Det fremgår ligeledes af Kommissionens svar til kapitel 6 i Den Europæiske Revisionsrets årsberetning for regnskabsåret 1983 (EFT 1984, C 348, s. 207), at Kommissionen først på et sent tidspunkt indtog dette standpunkt.

2. *Kommissionen* har anfægtet sagsøgerens argumenter.

a) Med hensyn til anvendelsen af forordning nr. 729/70 og den vide fortolkning heraf har Kommissionen hovedsagelig henvist til sine indlæg i sag 326/85. Den har anført, at den også må nægte finansiering af de ekstraudgifter, som skyldes en overtrædelse af andre fællesskabsregler end de »finansielle« regler, også selv om de omhandlede restitutioner er udbetalt i overensstemmelse med de nævnte regler. Efter Kommissionens opfattelse består problemet ikke i muligheden for at pålægge en økonomisk sanktion i tilfælde af overtrædelse, men i at opfylde Kommissionens forpligtelse til at nægte fællesskabsfinansiering i tilfælde af overtrædelse, når, og i det omfang, overtrædelsen har medført ekstraudgifter i form af restitutioner.

Kommissionen har anført, at den ikke har erklæret, at der ikke kunne ydes restitutioner for fisk, der er fanget ud over den fastsatte kvote, men at den således ydede restitution ikke vil kunne finsansieres gennem EUGFL.

Kommissionen har her henvist til sag 326/85, for så vidt angår en gennemgang af artikel 26, stk. 2, i forordning nr. 3796/81, og anført, at spørgsmålet må løses på grundlag af forordning nr. 729/70.

b) Når en medlemsstat undlader at kontrollere, at den staten tildelte kvote ikke overskrides, og fisk fanget ud over kvoten tilbydes til udførsel med restitution, har medlemsstaten ifølge Kommissionen ved sin efterladenhed fremkaldt ekstraudgifter. Ifølge forordning nr. 729/70 og Domstolens praksis kan disse ekstraudgifter, der er opstået på grund af en tilsidesættelse af Traktaten, ikke finansieres gennem EUGFL.

For så vidt angår eksportrestitutionsordningen, har Kommissionen gjort gældende, at Fællesskabet udgør et fælles marked, således at det for ydelsen af restitutioner er uden betydning, hvilken medlemsstat der står som eksportør. En sådan ordning kan vanskeligt kombineres med en almindelig betingelse, hvorefter det skal godgøres, at den fisk, der udbydes til eksport, ikke er fanget ved en kvoteoverskridelse i den ene eller den anden medlemsstat. Af samme grund kan sagsøgeren ikke bebrejde Kommissionen, at denne ikke suspenderede eller nedsatte restitutionerne, da den fik kendskab til overskridelsen af den nederlandske makrelkvote. Der kan ikke være tale om at ophæve eller suspendere en restitution for hele Fællesskabet, hver gang en kvote for en bestemt fiskeart er overskredet i en eller anden med-

lemsstat. Ifølge Kommissionen bør og må den medlemsstat, der er ansvarlig for overskridelsen, selv sørge for at beslaglægge den fisk, statens fiskere har fanget ud over kvoten, og ved sanktioner eller andre passende foranstaltninger hindre, at fisken sendes på markedet, således at det i det mindste undgås, at den påvirker restitutionsordningernes gennemførelse og udgifter. Kommissionen mener, at en medlemsstat ved en passende forvaltning af sine kvoter formentlig er i stand til at beslaglægge og neutralisere i det mindste en del af de af dens egne fiskere ulovligt fiskede mængder. Under henvisning til sit indlæg i sag 326/85 har Kommissionen anført, at den ved beregningen af mængderne har taget hensyn til medlemsstaternes vanskeligheder.

At restitutionsordningen ikke indeholder bestemmelser, der gør det muligt at afgøre, om den fisk, der udbydes på markedet, er fanget ud over den kvote, der er tildelt den enkelte medlemsstat, kan efter Kommissionens opfattelse således ikke anses for en lakune i fællesskabslovgivningen.

c) Kommissionen har gjort gældende, at de månedlige anmeldelser indeholder utilstrækkelige oplysninger, ikke blot fordi de er foreløbige, men navnlig fordi de kun indeholder samlede tal for de udbetalte beløb uden angivelse af den periode, hvori de pågældende fisk blev eksporteret, eller af den TAC- og kvotezone eller den periode, hvori de blev fanget.

Med hensyn til forholdet mellem proceduren efter Traktatens artikel 169 og proceduren for afslutning af EUGFL-regnskaberne henviser Kommissionen til sine indlæg i sag 326/85.

Kommissionen har yderligere anført, at de nederlandske myndigheder allerede i 1982 burde have vidst, at det var i strid med deres fællesskabsretlige forpligtelser og derfor retsstridigt at tillade eller ikke hindre kvoteoverskridelser, og at denne retsstridige handling eller denne efterladenhed medførte uberettigede ekstraudgifter i form af restitutioner. At Kommissionen først i slutningen af 1983, dvs. på det tidspunkt, da den gennemgik regnskaberne for regnskabsårene 1980 og 1981, gav oplysning om de finansielle konsekvenser af disse retsstridige handlinger, ændrer ikke dette forhold. Det er ganske naturligt, at de endelige beslutninger først træffes i forbindelse med afslutningen af regnskaberne.

B — *Det subsidiære argument*

1. *Kongeriget Nederlandene* har subsidiært bestridt rigtigheden af den af Kommissionen foretagne ændring. Kommissionen skulle i henhold til redernes organisation have fået oplysning om, at 40 501 tons makrel i 1981 var fanget i zoner, der ikke var omfattet af kvoteordningen, men den tog absolut ikke hensyn til disse fangster. Sagsøgeren har navnlig kritiseret denne holdning i forhold til Kommissionens svar den 17. februar 1984 på Parlamentets forespørgsel nr. 1526/83 (EFT C 89, s. 10), hvori den anerkendte, at der i 1982 blev fanget større mængder makrel i tredjelandes farvande, hvor en del af bestanden befinder sig i enkelte måneder.

2. *Kommissionen* har heroverfor anført, at det i den sammenfattende rapport for 1982 anførtes, at det i Nederlandene fastsatte administative system til fastsættelse af og kontrol med tallene for de nationale fangster var fundet utilfredsstillende, og at det derfor var nødvendigt at ændre de for makrelfangsterne opgivne tal; Kommissionen har yderligere bemærket, at med hensyn til makrel blev ca. 50% af de samlede fangster registreret som hestemakrel, hvorfor registreringen af makrel for de enkelte fiskezoner må tages med et vist forbehold. Kommissionen har også i skrivelse af 14. januar 1986

givet Nederlandene nærmere oplysninger om beregningen af de finansielle ændringer.

Stillet over for disse omstændigheder og den som følge heraf manglende troværdighed af de oplyste fangstmængder samt det forhold, at der ikke findes et sikkert system til registrering af fangsternes oprindelse, kunne Kommissionen ganske naturligt ikke tage hensyn til de fangstmængder, som de berørte redere havde opgivet for de zoner, som ikke var omfattet af kvoteordningen, hvilke mængder i øvrigt unddrog sig enhver form for kontrol; ifølge redernes regnskaber er der i øvrigt kun tale om en mængde på 24 680 tons.

Med hensyn til svaret på den skriftlige forespørgsel nr. 1526/83 har Kommissionen gjort gældende, at den vedrører fangsterne af makrel i al almindelighed og ikke kun de af Fællesskabets fiskere fangede mængder; svaret giver ingen oplysning om Nederlandenes andel af de fangster, der stammer fra tredjelandes farvande.

Da der ikke foreligger yderligere bevismateriale, bør det subsidiære anbringende ifølge Kommissionen ikke lægges til grund.

F. Schockweiler
Refererende dommer

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

(Se sag 325/85, s. 5055)