ARREST VAN HET HOF
15 december 1987 *

In zaak 237/86,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door A. Bos, plaatsvervangend juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en G. M. Borchardt, assistent juridisch adviseur bij hetzelfde ministerie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Nederlandse ambassade,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. C. Fischer als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring, voor wat visserijprodukten betreft, van beschikking nr. 86/443 van de Commissie van 1 juli 1986 betreffende de goedkeuring van de door het Koninkrijk der Nederlanden uit hoofde van het begrotingsjaar 1982 ingediende rekeningen voor de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB 1986, L 256, blz. 29),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. Bosco, kamerpresident, waarnemend voor de president, J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet en F. Schockweiler, rechters,

advocaat-generaal: J. L. da Cruz Vilaça
griffier: B. Pastor, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 5 mei 1987,

* Procestaal: Nederlands.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 september 1987,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 9 september 1986, heeft het Koninkrijk der Nederlanden krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van beschikking nr. 86/443 van de Commissie van 1 juli 1986 betreffende de goedkeuring van de door het Koninkrijk der Nederlanden uit hoofde van het begrotingsjaar 1982 ingediende rekeningen voor de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB 1986, L 256, blz. 29), voor zover in die beschikking niet voor communautaire financiering in aanmerking zijn genomen de door het Koninkrijk der Nederlanden ingediende rekeningen voor restituties bij uitvoer in de visserijsector tot een bedrag van 13 317 224 HFL.

2 De door de Nederlandse regering aangevoerde middelen zijn ontleend aan schending van de uitvoeringsregelen van het Verdrag, te weten verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13), gelezen in samenhang met de verordeningen van de Raad nrs. 100/76 van 19 januari 1976 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten (PB 1976, L 20, blz. 1), 3796/81 van 29 december 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten (PB 1981, L 379, blz. 1), zomede verordening nr. 2730/79 van de Commissie van 29 november 1979 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van restituties bij uitvoer van landbouwprodukten (PB 1979, L 317, blz. 1). Verder betoogt de Nederlandse regering, dat de Commissie de lacunes in de gemeenschapsregeling niet op de Lid-Staten mag afwentelen en dat de beginselen van rechtszekerheid en duidelijke kenbaarheid van de rechtsregels niet in acht zijn genomen. Zij verwijt de Commissie ook, niet alles te hebben gedaan wat in haar macht lag, om overschrijding van de vangstquota voor de betrokken visbestanden in 1982 te voorkomen. Subsidiair betwist zij de juistheid van de door de Commissie aangebrachte correcties.

3 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

4 In haar eerste middel voert de Nederlandse regering aan, dat verordening nr. 729/70 slechts de mogelijkheid biedt communautaire financiering te weigeren bij niet-eerbiediging van de gemeenschapsvoorschriften inzake het financieel beheer of het marktbeleid in de visserijsector. De voorstellen van de Commissie betreffende de vaststelling voor 1982 van de totaal toegestane vangsten (TAC's) voor bepaalde visbestanden en de verdeling daarvan over de Lid-Staten (quota) zouden echter niet als gemeenschapsvoorschriften in de zin van verordening nr. 729/70 zijn te beschouwen.

5 De Commissie antwoordt, dat de communautaire instandhoudingsmaatregelen op het gebied van de visserij behoren tot de gemeenschapsvoorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten in de zin van de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70, dat er voor 1982 dergelijke maatregelen bestonden en dat ieder handelen van een Lid-Staat, dat niet met het gemeenschapsrecht verenigbaar is, moet leiden tot weigering van communautaire financiering, indien door dat handelen kosten voor het EOGFL ontstaan.

6 Gelijk het Hof in zijn vandaag gewezen arrest in zaak 326/85 (Nederland/Commissie, Jurispr. 1987, blz. 5091) overwoog, maken instandhoudingsmaatregelen voor de visserij deel uit van de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten in de zin van de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70, daar naar luid van artikel 38 EEG-Verdrag onder landbouwprodukten mede worden verstaan de voortbrengselen van de visserij, en kunnen in strijd met de communautaire instandhoudingsmaatregelen verleende restituties en verrichte interventies in beginsel niet door het EOGFL worden gefinancierd.

7 Mitsdien moet worden onderzocht, of er voor 1982 communautaire voorschriften bestonden voor de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee door beperking van de vangsten, die het Koninkrijk der Nederlanden diende na te leven.

8 De situatie in 1982 werd hierdoor gekenmerkt, dat de Raad, die ingevolge artikel 102 van de Toetredingsakte van 1972 sinds 1 januari 1979 bij uitsluiting bevoegd

is om in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, op voorstel van de Commissie, instandhoudingsmaatregelen te treffen, dergelijke maatregelen in de loop van 1982 niet had vastgesteld. Eerst bij verordening nr. 172/83 van 25 januari 1983 inzake de vaststelling van de voor 1982 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden in de visserijzone van de Gemeenschap en het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte van deze vangsten, de verdeling van dit gedeelte over de Lid-Staten en de bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften (PB 1983, L 24, blz. 30), heeft de Raad de TAC's en de nationale quota voor 1982 met terugwerkende kracht vastgesteld.

9 Van 1 januari tot en met 30 juni 1982 werden de visserijactiviteiten in de communautaire wateren geregeld door interimbesluiten van de Raad, te weten de besluiten nrs. 81/1052 van 29 december 1981 (PB 1981, L 379, blz. 52), 82/207 van 31 maart 1982 (PB 1982, L 99, blz. 34), 82/271 van 29 april 1982 (PB 1982, L 120, blz. 29) en 82/346 van 31 mei 1982 (PB 1982, L 152, blz. 12), die bepaalden dat de Lid-Staten bij de uitoefening van hun visserijactiviteiten rekening dienden te houden met de op 24 juli 1981 door de Commissie voorgestelde TAC's.

10 Op 18 en 21 juni 1982 diende de Commissie bij de Raad voorstellen in voor TAC's en quota voor 1982 (PB 1982, C 228, blz. 14, en C 233, blz. 4), waarover de Raad geen overeenstemming kon bereiken. Bij besluit nr. 82/440 van 29 juni 1982 (PB 1982, L 190, blz. 9) bepaalde de Raad evenwel dat de Lid-Staten met ingang van 1 juli 1982 tot 23 juli 1982 rekening moesten houden met de op 24 juli 1981 door de Commissie voorgestelde TAC's.

11 Op de vergadering van de Raad van 21 juli 1982 legde de Commissie een verklaring af (PB 1982, C 199, blz. 21), waarin zij constateerde dat de Raad geen overeenstemming had kunnen bereiken over de vaststelling van de TAC's en de quota. Om de Gemeenschap in staat te stellen in de periode vanaf deze verklaring tot 30 september 1982 haar verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de levende rijkdommen van de zee na te komen, herinnerde de Commissie eraan, dat de Lid-Staten niet alleen het recht hadden over te gaan tot vaststelling van de nodige maatregelen, onder voorbehoud van goedkeuring daarvan door de Commissie, maar dat zij, in het gezamenlijk belang, ook de plicht hadden dit te doen en dat de Commissie hun kon vragen deze plicht te vervullen. Verder verklaarde de Commissie, dat zij, om tot een zo geordend en zo stabiel mogelijke activiteit van de visserijvloot van de Lid-Staten te komen, bij de uitoefening van haar functies en

met name bij de goedkeuring van nationale instandhoudingsmaatregelen zou uitgaan van de voorstellen die zij bij de Raad had ingediend.

12 In de tijd daarna stelde de Raad andere voorlopige maatregelen voor 1982 vast, te weten de besluiten nrs. 82/498 van 21 juli 1982 (PB 1982, L 216, blz. 40), 82/650 van 20 september 1982 (PB 1982, L 274, blz. 33), 82/739 van 26 oktober 1982 (PB 1982, L 312, blz. 17) en 82/802 van 29 november 1982 (PB 1982, L 339, blz. 57). Daarin bepaalde hij, met inachtneming van de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap en de verplichtingen van de Lid-Staten zoals door het Hof van Justitie omschreven, dat met ingang van 24 juli 1982 en tot en met 31 december 1982 „de Lid-Staten... hun visserijactiviteiten uitoefenen met inachtneming van de gebruikelijke seizoencycli [, daarbij rekening houdend] met de op 21 juni 1982 door de Commissie voorgestelde TAC's, zoals [nadien] gewijzigd".

13 Op de vergadering van de Raad van 21 december 1982 legde de Commissie een nieuwe verklaring af, waarin zij de Lid-Staten met name verzocht, haar zo snel mogelijk de voorgenomen nationale instandhoudingsmaatregelen voor te leggen. Verder verklaarde zij, vastbesloten te zijn alle haar ten dienste staande middelen aan te wenden om te verzekeren, dat de Lid-Staten hun verplichtingen zouden nakomen.

14 Als aanvulling op het bepaalde in verordening nr. 101/76 van 19 januari 1976 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB 1976, L 20, blz. 19), stelde de Raad op 25 januari 1983 verordening nr. 170/83 vast, houdende instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (PB 1983, L 24, blz. 1). Op basis van artikel 11 van deze verordening stelde de Raad diezelfde dag de reeds genoemde verordening nr. 172/83 vast.

15 Voor een analyse van de in 1982 bestaande situatie moet worden herinnerd aan wat het Hof overwoog in zijn arrest van 5 mei 1981 (zaak 804/79, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1981, blz. 1045), namelijk dat in een door het stilzitten van de Raad gekenmerkte situatie de Lid-Staten volgens artikel 5 EEG-Verdrag verplicht zijn de vervulling van de taak van de Gemeenschap te vergemakkelijken en zich te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen brengen; dat die bepaling de Lid-Staten bijzondere positieve en negatieve verplichtingen oplegt in een situatie waarin de Commissie, om in de dringende behoefte aan instandhoudingsmaatregelen te voorzien, voorstellen bij de Raad heeft ingediend, die, ofschoon niet door

deze laatste aanvaard, het uitgangspunt vormen van een gezamenlijke communautaire actie. Het Hof voegde daaraan toe, dat waar het een gebied betreft waarop uitsluitend de Gemeenschap bevoegd is en waarop de Lid-Staten thans niet anders dan als beheerders van het gemeenschappelijk belang kunnen handelen, een Lid-Staat, indien passend optreden van de Raad uitblijft, de eventueel noodzakelijke tijdelijke instandhoudingsmaatregelen enkel in samenwerking met de Commissie mag nemen, en dat de Lid-Staten verplicht zijn om geen nationale instandhoudingsmaatregelen in te voeren tegen de eventueel door de Commissie geformuleerde bezwaren, voorbehouden of voorwaarden in.

16 Daarmee heeft het Hof erkend, dat wanneer de Raad in gebreke is gebleven om de voor het behoud van de visbestanden noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen vast te stellen, dergelijke, aan dringende behoeften beantwoordende maatregelen door samenwerking tussen de Lid-Staten en de Commissie tot stand kunnen komen, opdat de Gemeenschap in staat blijft haar verantwoordelijkheid na te komen.

17 Vaststaat dat in 1982 een dergelijke samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie niet heeft plaatsgehad en dat het Koninkrijk der Nederlanden niet heeft gereageerd op de uitnodiging van de Commissie om de nodige maatregelen te treffen ter verzekering van de nakoming van haar voorstellen. In deze omstandigheden en zonder dat het Hof zich behoeft uit te spreken over de rechtsgevolgen van dat gebrek aan samenwerking vanwege een Lid-Staat, moet worden vastgesteld dat — gelijk het Hof in zijn vandaag gewezen arrest in zaak 326/85 (Nederland/Commissie, reeds aangehaald) overwoog — de eenzijdig vastgestelde voorstellen van de Commissie betreffende de aan het Koninkrijk der Nederlanden toe te wijzen vangstquota, niet kunnen worden geacht het karakter te hebben van voorschriften van gemeenschapsrecht in de zin van de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70, waarvan niet-nakoming grond kon opleveren voor de weigering van de Commissie om de onderwerpelijke restituties ten laste van het EOGFL te brengen.

18 Verder moet worden onderzocht, of het bestreden besluit van de Commissie kan worden gebaseerd op de op 27 januari 1983 in werking getreden verordening nr. 172/83, waarbij de vangstquota voor 1982 met terugwerkende kracht werden vastgesteld.

19 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat, zoals het Hof herhaaldelijk heeft verklaard, de gemeenschapswetgeving met zekerheid kenbaar dient te zijn en dat

de toepassing ervan voor de justitiabelen voorzienbaar moet zijn. Die rechtszekerheid is in het bijzonder een dwingend vereiste in het geval van een regeling die financiële consequenties kan hebben, ten einde de belanghebbenden in staat te stellen de omvang van hun verplichtingen nauwkeurig te kennen.

20 In het onderhavige geval was het Koninkrijk der Nederlanden op het moment waarop het de betrokken restituties verleende, niet in staat de eerst na het einde van het begrotingsjaar uitgevaardigde regeling met zekerheid te kennen of te voorzien. In deze omstandigheden kan de Commissie zich voor haar weigering om de in geding zijnde restituties ten laste van het EOGFL te brengen, niet beroepen op het feit dat de in 1983 bij verordening nr. 172/83 met terugwerkende kracht vastgestelde quota niet zijn geëerbiedigd.

21 Bijgevolg moet beschikking nr. 86/443 van de Commissie van 1 juli 1986 in de gevraagde omvang worden nietigverklaard, zonder dat het noodzakelijk is de andere middelen van verzoeker te onderzoeken.

Kosten

22 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Daar de Commissie in het ongelijk is gesteld dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) **Verklaart nietig beschikking nr. 86/443 van de Commissie van 1 juli 1986 betreffende de goedkeuring van de door het Koninkrijk der Nederlanden uit hoofde van het begrotingsjaar 1982 ingediende rekeningen voor de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, voor zover in die beschikking niet voor communautaire**

financiering in aanmerking zijn genomen de door het Koninkrijk der Nederlanden ingediende rekeningen voor restituties bij uitvoer in de visserijsector tot een bedrag van 13 317 224 HFL.

2) Verwijst de Commissie in de kosten van het geding.

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 december 1987.

De griffier

P. Heim

De president

A. J. Mackenzie Stuart