RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 237/86 *

I — Feiten

1. Verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13) bepaalt in artikel 1, lid 2, sub a, dat de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: EOGFL) de restituties bij uitvoer naar derde landen financiert.

Volgens artikel 2 van deze verordening worden gefinancierd de restituties bij uitvoer naar derde landen, die volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten worden verleend.

Artikel 5, lid 2, sub b, bepaalt, dat de Commissie vóór het einde van het volgende jaar aan de hand van de jaarrekeningen de rekeningen van de tot uitbetaling van bedoelde uitgaven gemachtigde diensten en organen goedkeurt.

2. In 1970 werden de hoofdlijnen van een gemeenschappelijk visserijbeleid vastgelegd in de verordeningen nrs. 2141 en 2142/70 van de Raad van 20 oktober 1970 (PB 1970, L 236, blz. 1 resp. 5). Zij werden deels bevestigd en deels gewijzigd door de artikelen 100 tot en met 102 van de Toetredingsakte van 1972, met name voor wat de toegang tot de levende rijkdommen van de zee betrof. Met name bepaalde artikel 102, dat de Raad uiterlijk vanaf het zesde jaar na de toetreding op voorstel van de Commissie de voorwaarden voor de uitoefening van de visserij zou vaststellen, ten einde de bescherming van de visbanken en het behoud van de biologische rijkdommen van de zee te waarborgen.

3. De verordeningen nrs. 2141 en 2142/70 werden vervangen door verordening nr. 100/76 van de Raad van 19 januari 1976 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten (PB 1976, L 20, blz. 1) en verordening nr. 101/76 van de Raad van dezelfde datum houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (ibid., blz. 19).

Volgens de laatste overweging van de considerans van verordening nr. 100/76 zouden de uitgaven die de Lid-Staten op grond van de uit de toepassing van de verordening voortvloeiende verplichtingen zouden verrichten, overeenkomstig de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 voor rekening van de Gemeenschap komen.

Artikel 1 van verordening nr. 101/76 bepaalde dat, ter bevordering van een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de visserijsector en van een rationele exploitatie van de biologische rijkdommen van de zee en van de binnenwateren, een gemeenschappelijke regeling voor de uitoefening van de zeevisserij, alsmede bijzondere maatregelen met het oog op passende acties en op de coördinatie van het structuurbeleid van de Lid-Staten werden vastgesteld.

Artikel 4 bepaalde dat, ingeval de uitoefening van de visserij in het in artikel 2 bedoelde gedeelte van de zee van de Lid-Staten bepaalde visgronden aan het gevaar van overbevissing zou blootstellen, de Raad op voorstel van de Commissie volgens de procedure van artikel 43, lid 2, EEG-Verdrag de voor de instandhouding van deze vis-

* Procestaal: Nederlands.

gronden noodzakelijke maatregelen zou kunnen vaststellen. Deze maatregelen zouden met name beperkingen kunnen inhouden inzake de vangst van bepaalde vissoorten, de visgronden, de visperioden, de vismethoden en de vistuigen.

De algemene voorschriften betreffende de restituties voor de in verordening nr. 100/76 bedoelde produkten werden vastgesteld bij verordening nr. 110/76 van de Raad van 19 januari 1976 houdende vaststelling van de algemene voorschriften betreffende de toekenning van de restituties bij uitvoer en de criteria voor de bepaling van het bedrag van de restituties in de sector visserijprodukten (PB 1976, L 20, blz. 48).

Verordening nr. 2730/79 van de Commissie van 29 november 1979 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwprodukten (PB 1979, L 317, blz. 1) bepaalde eveneens de voorwaarden voor toepassing van het bij verordening nr. 100/76 voorziene stelsel van uitvoerrestituties.

4. Op 6 april 1976 stelde de Raad verordening nr. 811/76 vast, houdende tijdelijke machtiging tot het instellen van vangstquotaregelingen in de visserijsector (PB 1976, L 94, blz. 1), waarbij hij de Lid-Staten machtigde de vangsten van hun vissersvloten te beperken overeenkomstig de internationale verbintenissen die waren of zouden worden aangegaan. In de eerste overweging van de considerans van deze verordening werd gesteld, dat de levende rijkdommen van de zee ernstig zouden worden bedreigd door ongecontroleerde vangsten en dat de rationele ontwikkeling van de produktie van visserijprodukten zou kunnen worden verstoord, indien de aangevoerde hoeveelheden niet zouden worden beperkt.

5. Op 6 oktober 1976 diende de Commissie bij de Raad een voorstel voor een verordening tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden in, waarover de Raad evenwel eerst in 1983 overeenstemming kon bereiken.

6. Op 3 november 1976 nam de Raad de „resolutie van Den Haag" aan; in bijlage VI daarvan werd verklaard, dat de Lid-Staten in afwachting van de invoering van de in voorbereiding zijnde communautaire maatregelen geen unilaterale instandhoudingsmaatregelen zouden nemen. Bepaald werd evenwel dat, indien voor het jaar 1977 geen overeenstemming zou worden bereikt in de internationale commissies voor de visserij en indien vervolgens niet onmiddellijk autonome communautaire maatregelen zouden kunnen worden aangenomen, de Lid-Staten als conservatoire maatregel en op niet-discriminerende wijze passende maatregelen zouden kunnen nemen ter bescherming van de visbestanden in de aan hun kusten grenzende viszones. Alvorens deze maatregelen te nemen, zouden de betrokken Lid-Staten trachten de goedkeuring te verkrijgen van de Commissie, die in alle stadia van de procedure zou moeten worden geraadpleegd.

7. Op 18 februari 1977 nam de Raad verordening nr. 350/77 tot vaststelling van bepaalde overgangsmaatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden aan (PB 1977, L 48, blz. 28). Deze maatregelen zouden uiterlijk tot 31 december 1977 van kracht zijn.

8. Tijdens zijn vergadering van 31 januari 1978 stemde de Raad in met de mededeling van de Commissie, dat bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling slechts nationale maatregelen mochten worden getroffen die strikt noodzakelijk waren voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden en die niet-discriminerend en in overeenstemming met het Verdrag waren, en dat daarvoor eerst de goedkeuring van de Commissie moest worden gevraagd (PB 1978, C 154, blz. 5).

9. Op 19 december 1978 stelde de Raad interimmaatregelen vast, die van toepassing waren tot eind maart 1979.

10. Op 1 januari 1979 verstreek de in artikel 102 van de Toetredingsakte van 1972 bedoelde overgangsperiode. Van dat ogenblik af lag de bevoegdheid om maatregelen tot instandhouding van de visbestanden te treffen, volledig en definitief bij de Gemeenschap. Aangezien de Raad geen overeenstemming had kunnen bereiken over de voorstellen van de Commissie, zag hij zich gedwongen in de loop van 1979 en in maart 1980 opnieuw interimmaatregelen vast te stellen.

11. Op 30 mei 1980 nam de Raad een verklaring inzake het gemeenschappelijk beleid aan (PB 1980, C 158, blz. 2), waarin hij zich ertoe verbond uiterlijk op 1 januari 1981 een algemeen gemeenschappelijk visserijbeleid vast te stellen. Dit beleid moest, met inachtneming van de Verdragen en in overeenstemming met de resolutie van 3 november 1976 („akkoord van Den Haag"), onder meer berusten op rationele en niet-discriminerende communautaire maatregelen inzake beheer, instandhouding en herstel van de visbestanden, alsook op een rechtvaardige verdeling van de vangsten.

Bij besluit nr. 80/601 van de Raad van 16 juni 1980 (PB 1980, L 160, blz. 48), waarin aan deze verklaring werd herinnerd, werden nieuwe interimmaatregelen vastgesteld, die geldig waren tot 31 juli 1980.

Besluit nr. 80/993 van de Raad van 28 oktober 1980, gebaseerd op de Verdragen, betreffende een tijdelijke regeling voor de visserijactiviteiten in onder de soevereiniteit of de jurisdictie van de Lid-Staten vallende wateren, in afwachting van de vaststelling van definitieve communautaire maatregelen (PB 1980, L 298, blz. 38) voorzag in de volgende, tot 20 december 1980 toepasselijke interimmaatregelen:

„1) De Lid-Staten oefenen hun visserijactiviteiten zodanig uit dat rekening wordt gehouden met de totale toegestane vangsten (TAC's) en met het gedeelte van de TAC's dat is toegewezen aan derde landen in het kader van overeenkomsten en regelingen die met deze landen zijn gesloten, zoals deze voorkomen in verordening (EEG) nr. 754/80 en in de gewijzigde voorstellen van de Commissie van 12 september en 24 oktober 1980, en lichten de Commissie in overeenkomstig verordening (EEG) nr. 753/80. De in de interimperiode gevangen hoeveelheden zullen in mindering worden gebracht op de hoeveelheden die uiteindelijk door de Raad voor 1980 zullen worden vastgesteld.

2) Wat betreft de technische maatregelen voor instandhouding van en toezicht op de visbestanden voor geografische gebieden die niet onder verordening (EEG) nr. 2527/80 van de Raad vallen, passen de Lid-Staten dezelfde maatregelen toe als die welke zij op 3 november 1976 toepasten, alsook andere maatregelen die zijn getroffen in overeenstemming met de procedures en criteria van bijlage VI van de resolutie van de Raad van 3 november 1976."

Tijdens zijn vergadering van 15 tot en met 17 december 1980 nam de Raad in de notulen een verklaring op, waarin werd vastgesteld dat de Lid-Staten hun visserijactiviteiten op zodanige wijze zouden uitoefenen, dat bij de door hun schepen tijdens de interimperiode gedane vangsten rekening zou worden gehouden met de door de Commissie op 18 november en 16 december 1980 aan de Raad voorgestelde TAC's voor 1981.

12. De Gemeenschap diende op het gebied van de instandhouding van de visbestanden eveneens rekening te houden met haar internationale verbintenissen.

13. De Commissie wijzigde in 1981 herhaaldelijk haar voorstellen inzake TAC's en diende ten slotte op 24 juli van dat jaar bij de Raad in:

— een voorstel voor een verordening van de Raad inzake de vaststelling van de voor 1981 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden in de visserijzone van de Gemeenschap en de voor de Gemeenschap beschikbare gedeelten (PB 1981, C 224, blz. 2);

— een wijziging van het voorstel voor een verordening van de Raad houdende vaststelling van de bij de visserijactiviteit in het kader van de totale toegestane vangsten voor 1981 in acht te nemen voorschriften (ibid., blz. 10), welke verordening bij de Raad was ingediend op 6 maart 1981 (ibid., blz. 7);

— een voorstel voor een verordening van de Raad inzake de verdeling over de Lid-Staten van de vangstmogelijkheden die in 1981 voor de Gemeenschap beschikbaar waren uit de visbestanden of groepen visbestanden in haar visserijzone (ibid., blz. 11).

In een tot de Raad gerichte verklaring van 27 juli 1981 (PB 1981, C 224, blz. 1) zette de Commissie de situatie uiteen die het gevolg was van het uitblijven van een akkoord over haar voorstellen inzake TAC's en quota voor 1981. Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof en met name naar het arrest van 5 mei 1981 (zaak 804/79, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1981, blz. 1045) herinnerde de Commissie eraan, dat zij bepaalde bevoegdheden en verplichtingen had op grond van artikel 155 EEG-Verdrag. Wijzende op het zwaarwegende openbare belang dat op het spel stond, deed de Commissie bij wijze van voorzorgsmaatregel, in afwachting van een definitieve beslissing van de Raad, een beroep op alle Lid-Staten om overeenkomstig hun rechten en verplichtingen bij de uitoefening van hun visserijactiviteiten de voorstellen van de Commissie in acht te nemen. De Commissie verklaarde eveneens, dat zij vastbesloten was alle haar ten dienste staande middelen aan te wenden om te verzekeren, dat de Lid-Staten deze voorstellen, die zij in de toenmalige situatie als verbindend voor hen beschouwde, zouden nakomen.

Eind december 1981 werd verordening nr. 3796/81 van de Raad van 29 december 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten bekendgemaakt (PB 1981, L 379, blz. 1). Door deze verordening werd verordening nr. 100/76 ingetrokken; volgens artikel 37 is zij van toepassing met ingang van 1 juni 1982. Artikel 26, lid 2, van de verordening bepaalt dat interventiemaatregelen voor produkten uit een bestand of een groep bestanden slechts mogen worden gefinancierd binnen de grens van de hoeveelheden die eventueel aan de betrokken Lid-Staat zijn toegewezen op basis van het totale vangstvolume dat voor dat bestand of die groep bestanden is toegestaan.

14. Van 1 januari tot en met 31 maart 1982 werden de visserijactiviteiten in de communautaire wateren opnieuw beheerst door een interimbesluit, namelijk besluit nr. 81/1052 van de Raad van 29 december 1981 (PB 1981, L 379, blz. 52), op grond waarvan de Lid-Staten verplicht waren rekening te houden met de door de Commissie op 24 juli 1981 voorgestelde TAC's. Later trof de Raad andere voorlopige maatregelen voor 1982.

Op 21 juni 1982 diende de Commissie bij de Raad een voorstel in om Nederland voor 1982 een makreelquotum van 21 000 ton toe te kennen. Tijdens de vergadering van de Raad van 29 juni 1982 stelde de Commissie bij wijze van compromis voor, het Nederlandse makreelquotum te bepalen op 35 000 ton.

Tijdens de vergadering van 21 juli 1982 legde de Commissie een verklaring voor de Raad 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. De Commissie verklaarde, dat deze rechten en plichten voortvloeiden uit het Verdrag, namelijk de artikelen 5 (plicht tot samenwerking van de Lid-Staten) en 155 (controlerecht en controleverplichting van de Commissie). Ten slotte 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 voor de goedkeuring van nationale instandhoudingsmaatregelen zou uitgaan van de door haar bij de Raad ingediende voorstellen.

15. Op 25 januari 1983 aanvaardde de Raad verordening nr. 170/83 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (PB 1983, L 24, blz. 1). Op grond van deze verordening werd op 25 januari 1983 door de Raad vastgesteld verordening nr. 172/83 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). Deze verordening bepaalde het makreelquotum voor Nederland op 35 000 ton.

16. Bij beschikking nr. 86/443 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), weigerde de Commissie uitvoerrestituties in de visserijsector ten bedrage van 13 317 224 HFL te financieren, op grond dat uitgaven voor de boven het vastgestelde quotum gevangen hoeveelheid vis niet voor communautaire financiering in aanmerking kunnen worden genomen.

17. Bij brief van 7 juli 1986 bracht de Commissie deze beschikking ter kennis van de Permanente vertegenwoordiging van Nederland.

II — Schriftelijke procedure en conclusies van partijen

1. Het beroep van het Koninkrijk der Nederlanden is op 9 september 1986 ter griffie van het Hof ingeschreven.

2. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

3. Het *Koninkrijk der Nederlanden*, verzoeker, concludeert dat het den Hove behage:

— beschikking nr. 86/443 van de Commissie van 1 juli 1986 nietig te verklaren, in zoverre zij ertoe strekt de door Nederland voor het begrotingsjaar 1982 ingediende rekeningen ter zake van uitvoerrestituties in de visserijsector ten bedrage van 13 317 224 HFL niet voor communautaire financiering in aanmerking te laten komen.

— verweerster te verwijzen in de kosten van het geding.

4. De *Commissie*, verweerster, concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoeker in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

In zijn krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag ingesteld beroep voert het Koninkrijk der Nederlanden als middel aan, schending van de bepalingen ter uitvoering van het Verdrag, te weten verordening nr. 729/70 gelezen in samenhang met de verordeningen nrs. 100/76, 3796/81, 110/76 en 2730/79.

Het Koninkrijk der Nederlanden voert een aantal als primair en subsidiair aangemerkte argumenten aan.

A — *Primaire argumenten*

1. Het *Koninkrijk der Nederlanden* erkent dat de Commissie in 1982 kon eisen, dat de Lid-Staten instandhoudingsmaatregelen zouden nemen volgens de voorstellen die zij had gedaan.

a) Verzoeker betwist evenwel, dat instandhoudingsmaatregelen en marktbeleid op één lijn moeten worden gesteld. Het gaat om regelingen met geheel verschillende oogmerken. De instandhouding wordt hoofdzakelijk ingegeven door biologische overwegingen, terwijl het marktbeheer wordt geregeld door afzonderlijke voorschriften, zoals de marktordeningen en de financiële bepalingen. Verordening nr. 729/70 geeft slechts de mogelijkheid, de communautaire financiering te weigeren bij niet-voldoen aan de betrokken communautaire voorschriften op het vlak van het financiële beheer of het marktbeheer. De door de Commissie voor 1982 voorgestelde TAC's en quota zijn niet te beschouwen als communautaire voorschriften in de zin van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 729/70. Maatgevend voor de beoordeling van de financierbaarheid is, of aan de specifieke vereisten in het kader van de marktordening is voldaan, en verzoeker verwijst in dit verband naar rechtsoverweging 8 van het arrest van het Hof van 7 februari 1979 (zaak 11/76, Nederland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245). De Commissie breidt dit criterium ten onrechte uit tot conformiteit met andere elementen van gemeenschapsrecht die met het functioneren van de markt niets uitstaande hebben, zodat zij de in verordening nr. 729/70 bedoelde financiële sanctie willekeurig kan opleggen telkens wanneer haars inziens inbreuk is gemaakt op het gemeenschapsrecht.

Artikel 23 van verordening nr. 100/76, noch artikel 25 van verordening nr. 3796/81, die op 1 juni 1982 in werking is getreden, bevat een bepaling volgens welke voor vis die buiten het quotum is gevangen, geen restitutie mag worden verleend, zulks in tegenstelling tot artikel 26, lid 2, van verordening nr. 3796/81, waarin voor de interventiemaatregelen wel een dergelijke beperking is opgenomen.

Ook in de horizontale restitutieregeling — verordening nr. 2730/79 van de Commissie — komt de voorwaarde dat de te exporteren vis binnen het toegestane quotum gevangen moet zijn, niet voor. Hetzelfde geldt voor verordening nr. 110/76, de specifieke verordening inzake restituties voor visserijprodukten.

Derhalve had de Commissie niet het recht, een dergelijke — aanvullende — voorwaarde te stellen. Gesteld al dat de Commissie dit recht had, dan was zij zeker niet bevoegd zo te handelen enkele jaren nadat de restitutieverlening feitelijk heeft plaatsgevonden.

Het verschil tussen de interventiemaatregelen en de restitutieregels is verklaarbaar gezien de strekking van die regelingen. Een exporteur moet in staat zijn overal op de Europese markt vis te kopen en deze met exportrestitutie uit te voeren, wanneer hij aan alle vereisten voor verkrijging van die restitutie heeft voldaan. Hij kan de restitutie zelfs voor de rechter afdwingen.

b) Verzoeker wijst op een ongerijmdheid in het betoog van de Commissie. Het moge formeel juist zijn dat de relatie Lid-Staat/onderneming bij de afrekening van het EOGFL irrelevant is, doch bij de toepassing van de materiële gemeenschapsvoorschriften kan die relatie niet volledig buiten beschouwing worden gelaten, omdat de Lid-Staat de restitutie uitkeert op grond van de gemeenschapsvoorschriften. De Commissie laat met haar visie de Lid-Staten voor alle moeilijke problemen opdraaien en met een afrekening vier jaar na dato legt zij hun een ongehoord financieel risico op.

Daar de Lid-Staat optreedt als uitvoerder van het gemeenschapsbeleid en zich geen zelfstandige opstelling kan veroorloven, mogen de lacunes in de voorschriften niet op de Lid-Staten worden afgewenteld. De wettelijke criteria voor het toekennen van exportrestituties dienen beslissend te zijn voor de wijze waarop tussen de Commissie en de Lid-Staten in het kader van het EOGFL wordt afgerekend.

De opstelling van de Commissie is in de praktijk moeilijk toe te passen. De gemeenschapsregeling betreffende het marktbeheer bepaalt geenszins hoe de voorwaarde dat de vis binnen het quotum moet zijn gevangen, moet worden gecontroleerd. De Commissie heeft dit tot op zekere hoogte erkend in zaak 326/85 (Nederland/Commissie, Jurispr. 1987, blz. 5091), waar zij verklaarde dat de vaststelling dat de betrokken vis onwettig boven het quotum is gevangen, minder eenvoudig is bij restituties dan bij interventies en dat dit kan verklaren waarom het voorschrift van artikel 26, lid 2, van verordening nr. 3796/81 tot interventiemaatregelen is beperkt. Als de gemeenschapswetgever het probleem van de boven het quotum gevangen vis in verband met het verlenen van exportrestituties al niet wenst te regelen omdat het niet te controleren is, is dit a fortiori een argument om de Lid-Staten niet te hard te vallen als blijkt dat inderdaad meer makreel dan het nationale quotum aangaf, de weg naar de export heeft gevonden.

De Commissie geeft niet aan, hoe een controlestelsel bij de restitutieverlening eruit zou moeten zien. Volgens verzoeker is een zodanig controlestelsel niet in praktijk te brengen.

c) Verzoeker verwijt de Commissie, dat zij niet alle haar ter beschikking staande middelen heeft aangewend om de overschrijding van het quotum te voorkomen. De Commissie had de restitutie kunnen verlagen of schorsen, zoals zij in 1984 heeft gedaan. Eveneens had de Commissie de Lid-Staten eerder van haar opvattingen inzake de niet-financierbaarheid op de hoogte kunnen stellen. De Commissie kan zich niet verschuilen achter het argument, dat zij aan de maandelijkse declaraties geen betekenis kan hechten omdat het slechts om voorlopig materiaal gaat, en tegelijkertijd aan verzoeker verwijten dat hij allerlei voorlopige gegevens niet in acht heeft genomen.

Indien de Commissie van mening was dat het Koninkrijk der Nederlanden zijn communautaire verplichtingen niet nakwam, had zij de maatregelen moeten treffen die in de daarvoor geëigende procedure van arti-

kel 169 EEG-Verdrag zijn voorzien. Het gaat niet aan, dat de Commissie eerst een in haar ogen onrechtmatig handelen bewust toelaat, om dan later daaraan financiële consequenties te verbinden. Bovendien ontneemt zij op die wijze de Lid-Staat de procedurele waarborgen van genoemd artikel 169.

Pas in het kader van de afrekening 1980/1981 heeft de Commissie bij brief van 13 december 1983 haar standpunt meegedeeld. Ook uit de antwoorden van de Commissie op hoofdstuk VI van het Jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1983 (PB 1984, C 348, blz. 207) blijkt, dat de Commissie pas in een laat stadium tot haar oordeel is gekomen.

2. De *Commissie* betwist de argumenten van verzoeker.

a) Met betrekking tot de toepassing van verordening nr. 729/70 en de ruime uitlegging daarvan, verwijst de Commissie, wat de wezenlijke punten betreft, naar haar betoog in zaak 326/85. Zij is van mening, dat zij financiering ook moet weigeren voor extra uitgaven die door schending van andere gemeenschapsvoorschriften dan „financiële" voorschriften zijn veroorzaakt, ook al zijn de betrokken restituties in overeenstemming met die voorschriften betaald. Voor de Commissie gaat het niet om de mogelijkheid om elke overtreding met een financiële sanctie te kunnen treffen, maar om haar verplichting communautaire financiering te weigeren in geval van overtredingen welke — en in de mate waarin zij — extra uitgaven in de vorm van restituties hebben veroorzaakt. Het is zonder meer duidelijk, dat ook overschrijdingen van vangstbeperkingen overtredingen zijn die tot extra uitgaven voor restituties kunnen leiden.

De Commissie heeft niet gesteld, dat voor buiten het quotum gevangen vis geen restitutie mag worden verleend, maar wel dat de voor die vis verleende restitutie niet voor communautaire financiering door het EOGFL in aanmerking kan komen.

Voor de relevantie van artikel 26, lid 2, van verordening nr. 3796/81 verwijst de Commissie naar zaak 326/85. De vraag moet op de grondslag van verordening nr. 729/70 worden beantwoord.

b) Wanneer een Lid-Staat verzuimt overbevissing van een aan hem toegewezen quotum te verhinderen, en de boven het quotum gevangen vis voor uitvoer met restitutie wordt aangeboden, dan heeft deze Lid-Staat door zijn nalatigheid extra uitgaven veroorzaakt. Overeenkomstig verordening nr. 729/70 en de rechtspraak van het Hof kunnen deze door een verdragsovertreding veroorzaakte extra uitgaven niet door het EOGFL worden gefinancierd.

Voor het stelsel van exportrestituties is de Gemeenschap een gemeenschappelijke markt, zodat het voor de toekenning van de restitutie geen verschil maakt vanuit welke Lid-Staat wordt geëxporteerd. In een dergelijk systeem kan moeilijk de algemene voorwaarde worden ingepast, dat de ten uitvoer aangeboden vis aantoonbaar niet afkomstig is uit quotaoverschrijdingen in deze of gene Lid-Staat. Om dezelfde reden kan verzoeker de Commissie ook niet verwijten dat zij bij het vernemen van de overschrijding van het Nederlandse makreelquotum de restitutie niet heeft geschorst of verlaagd. Het gaat immers niet aan om een restitutie voor de gehele Gemeenschap af te schaffen of te schorsen telkens wanneer voor de betrokken vissoort in deze of gene Lid-Staat het quotum is overschreden. Integendeel, de voor de quota-overschrijding verantwoordelijke Lid-Staat kan en moet zelf trachten de door zijn vissers boven het quotum gevangen vis te achterhalen en door sancties of andere passende maatregelen op zodanige wijze buiten de markt te houden, dat hij althans

de werking en de uitgaven van de restitutiestelsels niet vervalst. Bij een behoorlijk georganiseerd quotumbeheer is het een Lid-Staat waarschijnlijk mogelijk, althans een deel van deze onwettige vangsten van zijn eigen vissers te achterhalen en te neutraliseren. Onder verwijzing naar haar betoog in zaak 326/85 houdt de Commissie staande, dat zij bij haar berekening van de hoeveelheden rekening heeft gehouden met de moeilijkheden die de Lid-Staten ter zake ondervonden.

De afwezigheid in het restitutiestelsel van een regeling voor de controle of de aangeboden vis al dan niet boven het quotum van deze of gene Lid-Staat is gevangen, is dus geen lacune in de gemeenschapswetgeving.

c) De maandelijkse declaraties verschaffen weinig informatie, niet alleen omdat zij voorlopig zijn, maar vooral omdat zij slechts globale cijfers bevatten over betalingen, zonder aanduidingen over de periode waarin de betrokken vis werd geëxporteerd, noch over de TAC- en quotazone of het tijdvak waarin hij werd gevangen.

Voor de verhouding tussen de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag en de EOGFL-afrekeningsprocedure verwijst de Commissie naar haar uiteenzetting in zaak 326/85.

Overigens is zij van mening, dat de Nederlandse autoriteiten uit eigen inzicht en reeds in 1982 hadden moeten weten, dat het toelaten of niet verhinderen van quota-overschrijdingen in strijd met hun communautaire verplichtingen en dus onrechtmatig was en dat deze onrechtmatige handelwijze of nalatigheid onverantwoorde extra uitgaven in de vorm van restituties veroorzaakte. Daaraan kan niet afdoen dat de Commissie de financiële consequenties uit die onrechtmatige handelwijze eerst tegen het einde van 1983 meedeelde, toen zij de afrekening 1980/1981 onderzocht. Het spreekt vanzelf dat definitieve beschikkingen pas in het kader van de afrekening zijn gegeven.

B — *Het subsidiaire argument*

1. Subsidiair betwist het *Koninkrijk der Nederlanden* de juistheid van de door de Commissie aangebrachte correctie. Aan de Commissie was meegedeeld dat in 1981 volgens de administratie van de rederijen 40 501 ton makreel uit niet-gequoteerde gebieden is aangevoerd, doch zij heeft deze hoeveelheden geheel buiten beschouwing gelaten. Verzoeker bestrijdt deze handelwijze, te meer gezien het antwoord van de Commissie van 17 februari 1984 op schriftelijke vraag nr. 1526/83 (PB 1984, C 89, blz. 10), waarin de Commissie voor 1982 toegaf dat aanzienlijke hoeveelheden makreel waren gevangen buiten de communautaire wateren, waar een gedeelte van dit bestand zich gedurende enkele maanden ophoudt.

2. De *Commissie* antwoordt, dat het syntheserapport over 1982 vermeldt dat het in Nederland toegepaste administratieve systeem voor de vaststelling en de controle van de nationale vangstcijfers onbevredigend werd bevonden en dat daarom de aangegeven vangstcijfers voor makreel gecorrigeerd moesten worden; verder vermeldt het dat circa 50% van de totale makreelvangst was aangemeld als horsmakreel en dat de regis-

tratie van makreel per vangstgebied evenmin betrouwbaar werd geacht. Nadere details over de berekening van de financiële correctie werden Nederland verstrekt in een brief van de Commissie van 14 januari 1986.

Tegen de achtergrond van deze gegevens en van de daaruit blijkende onbetrouwbaarheid van de verstrekte vangstcijfers en de afwezigheid van een betrouwbaar registratiesysteem over de herkomst der vangsten, is het alleszins verantwoord dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met de door de betrokken rederijen opgegeven en volkomen oncontroleerbare vangsten uit niet gequoteerde gebieden; de administraties van de rederijen vermeldden overigens slechts een hoeveelheid van 24 680 ton.

Het antwoord op schriftelijke vraag nr. 1526/83 handelt overigens over de makreelvangst in het algemeen en niet alleen over die van de vissers der Gemeenschap; daarin wordt geen enkele aanwijzing gegeven over het Nederlandse aandeel in de vangsten buiten de communautaire wateren.

Bij gebreke van nader bewijsmateriaal kan het subsidiaire middel niet slagen.

F. Schockweiler
rechter-rapporteur

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. L. DA CRUZ VILAÇA

(zie zaak 325/85, blz. 5055)