CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. L. DA CRUZ VILAÇA van 16 september 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Vandaag moeten de beroepen van zes Lid-Staten — het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, Ierland, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk — worden onderzocht, die strekken tot nietigverklaring van acht beschikkingen van de Commissie betreffende de goedkeuring van de rekeningen voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, over de begrotingsjaren 1981 (zes beschikkingen van 28 augustus 1985) en 1982 (twee beschikkingen van 1 juli 1986), voor zover in deze beschikkingen dat deel van de bedragen, dat de Lid-Staten als interventieuitgaven en/of uitvoerrestituties aan de betrokken marktdeelnemers hadden betaald voor hoeveelheden vis, die volgens de Commissie met overschrijding van de toegestane quota waren gevangen, niet ten laste van het EOGFL is gebracht.

2. Zoals wij straks zullen zien, is er een belangrijk verschil tussen de beschikkingen over 1981 en de beschikkingen over 1982 wat het juridisch kader aangaat. Omdat de beschikkingen echter alle gelijkaardig zijn, de problemen die aan de orde komen, deels samenvallen en de betrokken Lid-Staten grotendeels gelijksoortige argumenten aanvoeren, zal ik alle beroepen in één conclusie behandelen, waarbij ik wel zal wijzen en in zal gaan op de bijzonderheden van de afzonderlijke gevallen.

* Vertaald uit het Portugees.

I — Het normatieve kader en de voorgeschiedenis van het geding

3. De basisbepalingen inzake de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn vastgesteld bij verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970.[1] Hierin wordt bepaald, dat het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) als onderdeel van de gemeenschapsbegroting het gemeenschappelijk landbouwbeleid financiert (artikel 1, lid 1) en dat de financiering van de „restituties bij uitvoer naar derde landen" en de „interventies ter regulering van de landbouwmarkten" (artikel 1, lid 2), die „volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten" worden verleend respectievelijk uitgevoerd, berust bij de afdeling Garantie van dit Fonds (artikelen 2, lid 1, en 3, lid 1).

4. In de visserijsector zijn de grote lijnen voor een communautair beleid voor het eerst uitgewerkt in 1970 bij de verordeningen nrs. 2141 en 2142/70 van de Raad van 20 oktober 1970.[2]

5. Naar aanleiding van de eerste uitbreiding van de Gemeenschap werden de algemene regels van het communautaire visserijbeleid opnieuw geformuleerd bij de verordeningen 100 en 101/76 van de Raad van 19 januari 1976[3], respectievelijk houdende een gemeenschappelijke ordening der markten

1 — PB 1970, L 94, blz. 13.
2 — PB 1970, L 236, blz. 1 en 5.
3 — PB 1976, L 20, blz. 1 en 19.

in de sector visserijprodukten en de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector.

6. Het in deze verordeningen neergelegde systeem berustte op dezelfde beginselen als de eerdere verordeningen, zij het aangepast aan de eisen van de nieuwe politieke en economische werkelijkheid van de Gemeenschap, die reeds uitdrukking had gevonden in de afwijkingen in de artikelen 100 tot 103 van de Toetredingsakte.

7. Verordening nr. 100/76 beoogde in hoofdzaak, door middel van jaarlijkse vaststelling van een officiële ophoudprijs, of gegarandeerde minimumprijs per vissoort, de visprijzen in de Gemeenschap te stabiliseren en één markt tot stand te brengen, die was gebaseerd op een stelsel van gemeenschappelijke prijzen.

8. De considerans vermeldt, dat de uitgaven die de Lid-Staten verrichten op grond van de verplichtingen voortvloeiend uit de toepassing van deze verordening, overeenkomstig de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 voor rekening van de Gemeenschap komen.

9. Verordening nr. 100/76 was in 1981 nog van kracht, doch werd met ingang van 1 juni 1982 herroepen en vervangen door verordening nr. 3796/81 van de Raad van 29 december 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten [4], die een bepaling bevatte (artikel 26, lid 2) die niet in verordening nr. 100/76 voorkwam. Volgens dit artikel 26, lid 2, worden de interventiemaatregelen slechts gefinancierd binnen de grenzen van de quota of hoeveelheden vis die aan elke Lid-Staat zijn toegewezen op basis van de totale toegestane vangsten (TAC).

10. Verordening nr. 101/76 was, evenals haar voorgangster (verordening nr. 2141/70), gebaseerd op het beginsel van gelijke behandeling met betrekking tot de voorwaarden voor de toegang tot en de bevissing van de visgronden van de Gemeenschap, dat zijn inspiratie vindt in het nondiscriminatiebeginsel en een uitvloeisel is van het streven naar economische integratie en naar de totstandbrenging van een gemeenschappelijke markt. In artikel 4 is echter ook reeds een poging te zien om overbevissing van de visgronden te voorkomen; op grond van dit artikel kon de Raad „de voor de instandhouding van de visgronden noodzakelijke maatregelen vaststellen", en heeft de Commissie de voorstellen voor instandhoudingsmaatregelen ingediend die de aanzet vormden tot de onderhavige gedingen.

11. De onderhavige geschillen zijn gerezen over de bevoegdheid om deze maatregelen vast te stellen.

12. Gelijk artikel 102 van de Toetredingsakte van 1972 verlangt en het Hof in zijn rechtspraak duidelijk heeft uitgemaakt [5], is de Gemeenschap sinds 1 januari 1979 (einde van de overgangsperiode) bij uitsluiting bevoegd om de voorwaarden vast te stellen voor de uitoefening van de visserij, ten einde de bescherming van de visbanken en het behoud van de biologische rijkdommen van de zee te waarborgen; ingevolge het reeds genoemde artikel 102 en artikel 43 EEG-Verdrag moet deze bevoegdheid worden uitgeoefend door de Raad op voorstel van de Commissie.

13. De Raad slaagde er echter pas in 1983 in, overeenstemming te bereiken over een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, hoewel de Commissie hem al in oktober 1976 hiertoe de eerste voorstellen had gedaan (naar aanleiding van de uitbreiding van de visserijzones tot 200 mijl, op de

4 — PB 1981, L 379, blz. 1.

5 — Arrest van 5 mei 1981, zaak 804/79, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1981, blz. 1045, r. o. 17.

Derde Zeerechtconferentie) en de Raad zelf op 30 mei 1980 de algemene uitgangspunten voor een globaal gemeenschappelijk visserijbeleid had goedgekeurd.

14. Hierdoor zag de Raad zich gedwongen — in afwachting van een goede politieke oplossing — voorlopige maatregelen vast te stellen. Hij deed dit tussen februari 1977 en december 1980, voornamelijk via een aantal achtereenvolgende besluiten, waarvan het laatste — besluit nr. 80/993 van 28 oktober 1980[6] — maatregelen vaststelde die tot 20 december van dat jaar moesten gelden.

15. Deze maatregelen vielen in grote lijnen in twee groepen uiteen:

— enerzijds bepaalde de Raad, dat de Lid-Staten bij de uitoefening van hun visserijactiviteiten *rekening zouden houden met* de TAC's die in het bijzonder waren neergelegd in de voorstellen van de Commissie, en met het gedeelte van de TAC's dat in het kader van internationale overeenkomsten en regelingen aan derde landen was toegewezen;

— anderzijds bepaalde hij, dat de maatregelen voor de instandhouding van en het toezicht op de visbestanden, die op 3 november 1976 golden, in beginsel zouden worden gehandhaafd en dat wijziging hiervan enkel was toegelaten indien deze plaatsvond overeenkomstig de procedures en criteria van bijlage VI bij de „Resolutie van Den Haag" van die datum.

16. Volgens deze bijlage VI mochten de Lid-Staten in afwachting van de invoering van de communautaire maatregelen inzake de instandhouding van het visbestand, geen unilaterale instandhoudingsmaatregelen nemen en was het hun enkel toegestaan, als conservatoire maatregel niet discriminerende, passende maatregelen te nemen ter bescherming van de visbestanden in de viszones die aan hun kusten grenzen, na te hebben getracht de goedkeuring te verkrijgen van de Commissie, die in alle stadia van de procedure moest worden geraadpleegd.

17. Voor 1981 werd echter geen van de voorlopige maatregelen verlengd en werd ook geen overeenstemming bereikt over definitieve besluiten.

18. De Raad heeft namelijk, na tijdens de vergadering van december 1980 een verklaring te hebben aangenomen, dat de Lid-Staten hun visserijactiviteiten op zodanige wijze zouden uitoefenen, dat rekening werd gehouden met de totale toegestane vangsten (TAC's) neergelegd in de voorstellen voor 1981 die de Commissie in november en december 1980 had ingediend (aan welke verklaring geen dwingende rechtsgevolgen kunnen worden verbonden), nooit meer getracht deze voorstellen goed te keuren, zelfs niet nadat de Commissie ze had gewijzigd en op 24 juli 1981 een definitieve versie had ingediend (die vanaf 1 januari van kracht zou zijn). De voorstellen van de Commissie omvatten voorstellen voor verordeningen inzake de vaststelling van de voor 1981 geldende totaal toegestane vangsten en de voor de Gemeenschap beschikbare gedeelten, waarin rekening werd gehouden met de geldende internationale verplichtingen; inzake de bij de visserijactiviteit in acht te nemen voorschriften en inzake de verdeling over de Lid-Staten van de in 1981 bestaande vangstmogelijkheden.

19. Geconfronteerd met de situatie waartoe de onenigheid binnen de Raad had geleid, richtte de Commissie tijdens de vergadering van 27 juli 1981 een verklaring tot de Raad, waarin zij, onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof, eraan herinnerde dat zij bepaalde bevoegdheden en verplichtingen had op grond van artikel 155 EEG-Verdrag, wees op het zwaarwegende openbare belang dat op het spel stond, en een beroep deed op alle Lid-Staten om de voor-

6 — PB 1980, L 298, blz. 38.

stellen in acht te nemen die zij had ingediend en die zij onder de gegeven omstandigheden rechtens bindend achtte. Deze verklaring stuitte ogenblikkelijk op verzet bij de juridische dienst van de Raad en bij verschillende Lid-Staten en leidde kort daarop tot vragen en bezorgdheid in het Europees Parlement.[7]

20. Bij brieven van 28 juli herhaalde de Commissie haar standpunt echter en deelde zij de Lid-Staten tevens mee, dat het in haar bedoeling lag om, in afwachting van de volgende vergadering van de Raad, vangstmaatregelen die betrekking hadden op hoeveelheden van ten hoogste drie kwart van de door haar voorgestelde quota, goed te keuren; zij nodigde de Lid-Staten uit om haar mee te delen, welke maatregelen zij van plan waren te nemen om de inachtneming van deze regel te verzekeren.

21. Ten aanzien van één van de Lid-Staten (Ierland) drukte de Commissie zich in een brief van 29 juli nog iets krachtiger uit met betrekking tot de haringvangst en verklaarde zij, dat zij niet zou accepteren, dat meer dan twee derden van de door haar voorgestelde quota zouden worden gevangen, waarbij zij er bij deze Lid-Staat op aandrong om passende maatregelen te nemen opdat deze limiet zou worden gerespecteerd.

22. Ierland betwistte ogenblikkelijk de dwingende werking van de voorstellen van de Commissie (en de verenigbaarheid van deze quota met de „Resolutie van Den Haag") en werd hierin door alle verzoekers gevolgd toen de Commissie, reeds in 1984 in het kader van de goedkeuringsprocedure voor de rekeningen over 1980/1981, aankondigde, dat de uitgaven die waren gedaan voor interventies of uitvoerrestituties voor hoeveelheden vis, die in strijd met de door haar vastgestelde quota waren gevangen, in beginsel niet door de Gemeenschap zouden worden gefinancierd.

23. In 1982 lag de situatie enigszins anders.

24. Weliswaar slaagde de Raad er ook in dat jaar niet in, de (op 17 en 21 juni van dat jaar ingediende) voorstellen van de Commissie tijdig goed te keuren — wat de Commissie ertoe bracht om tijdens de zitting van de Raad van 21 juli 1982 een soortgelijke verklaring af te leggen als in 1981, zij het in minder sterke bewoordingen.

25. Gezien de moeilijkheden om tot definitieve overeenstemming te komen, aanvaardde de Raad de toepassing van voorlopige maatregelen voor achtereenvolgende periodes die te zamen het hele jaar besloegen. Deze maatregelen leidden tot de de volgende regeling: tot 23 juli moesten de Lid-Staten rekening houden met de voorstellen voor TAC's die de Commissie op 24 juli 1981 had ingediend en van 24 juli tot 31 december met de voorstellen van 21 juni 1982.

26. Anderzijds stelde de Raad op 25 januari 1983 verordening nr. 170/83 vast tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden[8]; ter uitvoering daarvan werd, eveneens op 25 januari 1983, verordening nr. 172/83[9] vastgesteld, die met terugwerkende kracht voor 1982 de TAC's, het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte van deze vangsten, de verdeling van dit gedeelte over de Lid-Staten en de hiervoor geldende vangstvoorwaarden vaststelde.

27. Dit is de achtergrond waartegen de Commissie bij de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen voor de begrotingsjaren 1981 en 1982 vergoeding weigerde van de interventiemaatregelen en restituties bij uitvoer voor de visserijsector, die betrekking hadden op hoeveelheden die volgens haar vaststellingen met overschrijding van de door haar bepaalde quota waren gevangen.

7 — Resolutie van het Europees Parlement van 17 september 1981, PB 1981, C 260.

8 — PB 1983, L 24, blz. 1.

9 — PB 1983, L 24, blz. 30.

Deze weigering van de Commissie wordt thans door een aantal Lid-Staten aangevochten.

II — De beschikkingen betreffende het begrotingsjaar 1981

1. *Onbevoegdheid van de Commissie*

28. De stelling dat de Commissie niet bevoegd was om haar voorstel als rechtens bindend te beschouwen, en dus om rechtsgevolgen te verbinden aan de niet-naleving daarvan door de Lid-Staten, wordt verdedigd door Ierland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, zij het op grond van uiteenlopende benaderingen en argumenten.

29. De analyse van dit middel is essentieel voor de uitkomst van het geding. Met het oog hierop wil ik een kort overzicht geven dat ons rechtstreeks brengt van het vraagstuk van de omvang van de eigen beschikkingsbevoegdheid die artikel 155 EEG-Verdrag de Commissie in „normale" situaties verleent, naar het vraagstuk van het bestaan, de omvang en de grenzen van de interventiebevoegdheid van de Commissie in „pathologische" gevallen van stilzitten van de Raad.

30. *1)* Een van de verzoekers — Ierland — wijst er allereerst op, dat artikel 155 EEG-Verdrag de Commissie wel een belangrijke taak oplegt, doch haar niet machtigt om de hierin neergelegde grenzen te overschrijden, en in het bijzonder niet om haar voorstellen op terreinen die tot de bevoegdheid van de Raad behoren, in dwingende regels om te zetten. Dit zou worden bevestigd door het bestaan van artikel 145, de parallelle bepaling die de bevoegdheden van de Raad vastlegt, en zou door het Hof zijn erkend in het arrest van 6 juli 1982, gevoegde zaken 188 tot en met 190/80, Frankrijk, Italië en Verenigd Koninkrijk/Commissie. [10]

10 — Jurispr. 1982, blz. 2545, r. o. 6.

31. Dit arrest biedt geen oplossing voor het hele probleem dat in de onderhavige beroepen wordt opgeworpen, namelijk dat van de omvang van de bevoegdheden van de Commissie ingeval de Raad in gebreke blijft bij de uitoefening van de hem bij het Verdrag toegekende bevoegdheden.

32. Het werpt echter wel licht op de grenzen die zijn gesteld aan de mogelijkheid om artikel 155 in te roepen ter ondersteuning van een handeling van de Commissie.

33. Immers in rechtsoverweging 6 van dit arrest wijst het Hof erop, dat artikel 155, derde streepje, zich ertoe beperkt om „in nagenoeg gelijke bewoordingen als artikel 145, waarin dezelfde functie van de Raad wordt omschreven, (te bepalen) dat de Commissie een eigen beslissingsbevoegdheid heeft *overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag*". [11]

34. Artikel 155, derde streepje, verleent dus evenmin als artikel 145 een algemene of onbeperkte bevoegdheid en alles hangt af van de omvang van de bevoegdheden die door specifieke verdragsbepalingen (bij voorbeeld de artikelen 13, lid 2, 33, leden 4 en 7, 90, lid 2, die in voornoemde zaak aan de orde waren, of artikel 97) aan de instelling zijn toegekend; de instelling kan haar bevoegdheid niet in het algemeen in de plaats stellen van die van een andere instelling.

35. Nu is het zo, dat de bevoegdheid om de voorwaarden voor de uitoefening van de visserij en maatregelen voor het behoud van de biologische rijkdommen van de zee vast te stellen — die sinds het eind van de overgangsperiode uitsluitend bij de Gemeenschap berust [12] — ingevolge de artikelen 43

11 — Cursivering toegevoegd.

12 — Zie boven punt 12 en hieronder punten 42 en 43.

EEG-Verdrag en 102 van de Toetredingsakte van 1972 door de Raad moet worden uitgeoefend, en dat de rol van de Commissie beperkt is tot die van initiatiefneemster, dat wil zeggen tot het indienen van voorstellen bij de Raad.

36. Volgens het Verenigd Koninkrijk was enkel de Raad bevoegd om eventueel dwingende werking toe te kennen aan de voorstellen van de Commissie — gelijk hij in de voorgaande jaren had gedaan door middel van een aantal voorlopige besluiten. Dit was echter niet wat in 1981 was gebeurd, en indien men zou aanvaarden, dat de Commissie haar eigen voorstellen op eigen initiatief bindende werking zou kunnen verlenen, zou men daarmee een gevaarlijk precedent scheppen voor het institutionele evenwicht binnen de Gemeenschappen.

37. Daar dit in feite het gewone schema is voor de verdeling van bevoegdheden in het Verdrag, laat het beroep hierop de vraag onverlet, hoe grensgevallen, waartoe het onderhavige mijns inziens behoort, moeten worden opgelost. Men kan zich immers afvragen of, en zo ja onder welke omstandigheden, een andere instelling of Lid-Staat de plaats van de Raad kan of moet innemen indien laatstgenoemde in gebreke blijft met de uitoefening van zijn taken.

38. Meer in het bijzonder kan men zich in casu afvragen of, en zo ja hoe, de bevoegdheden van de Commissie, die in beginsel beperkt zijn tot de indiening van voorstellen, zich uitbreiden tot bevoegdheid om bindende maatregelen vast te stellen ingeval de Raad stilzit, op grond van het beginsel van de continuïteit van het gemeenschapsstelsel en de taak van de Commissie als hoedster van de Verdragen, welke taak haar door artikel 155, eerste volzin is toegekend om de werking en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt te verzekeren.

39. *2)* De Lid-Staten en de Commissie voeren argumenten voor en tegen dit standpunt aan, die zich concentreren rondom het toepasselijke recht en de relevante rechtspraak van het Hof.

40. De verschillende rapporten ter terechtzitting geven de belangrijkste argumenten van partijen weer, zodat ik de weergave daarvan hier achterwege kan laten.

41. Laat ik daarom nu mijn mening geven over dit kernpunt van de onderhavige zaken.

42. Zoals wij hebben gezien, betwist niemand, dat, ingevolge artikel 102 van de Toetredingsakte van 1972, de bevoegdheid om in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid maatregelen tot instandhouding van de visbestanden te treffen, sinds 1 januari 1979 „volledig en onherroepelijk" naar de Gemeenschap is overgegaan[5] en, ingevolge genoemd artikel 102 en artikel 43 EEG-Verdrag door de Raad moet worden uitgeoefend.

43. Ook is duidelijk, dat onder deze omstandigheden het verzuim van de Raad „in geen geval de Lid-Staten de bevoegdheid en de vrijheid kan teruggeven om op dit gebied eenzijdig op te treden".[13]

44. Kan de Commissie dit wel doen ? En zo ja onder welke voorwaarden ?

45. Volgens de rechtspraak van het Hof beschikken de Commissie en de Lid-Staten thans over een handelingsbevoegdheid (waartoe een beslissingsbevoegdheid behoort), die een verplichting wordt in geval de Raad in gebreke blijft, opdat de Ge-

5 — Arrest van 5 mei 1981, zaak 804/79, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1981, blz. 1045, r. o. 17.

13 — Zaak 804/79, r. o. 18 en 20.

meenschap onder alle omstandigheden tegen haar verantwoordelijkheden opgewassen blijft.

46. Dit heeft het Hof expliciet uitgemaakt in zaak 804/79 [14] en is in verschillende andere arresten [15] erkend.

47. De artikelen 5 en 155, eerste volzin, EEG-Verdrag bieden de wettelijke grondslag voor het aannemen van deze verantwoordelijkheid van respectievelijk de Lid-Staten en de Commissie.

48. Maar op zichzelf geven zij geen antwoord op de vraag naar de taakverdeling tussen deze instanties en naar de voorwaarden voor en de grenzen van hun optreden; in samenhang gelezen geven zij wel een indicatie over de aard van de oplossing.

49. Ik meen echter, dat het reeds genoemde arrest van 5 mei 1981 ons de belangrijkste algemene uitgangspunten geeft voor een antwoord op de vraag hoe de bevoegdheden onder deze omstandigheden op adequate wijze moeten worden verdeeld en hoe de voorwaarden voor en grenzen van het optreden van de Commissie moeten worden afgebakend.

50. Weliswaar heeft genoemd arrest betrekking op een periode waarin een van de voorlopige besluiten van de Raad van kracht was, namelijk het besluit van 25 juni 1979, dat, evenals andere soortgelijke besluiten, in zijn dispositief onderscheid maakt tussen het probleem van de totaal toegestane vangsten (TAC's) en de „technische maatregelen voor de instandhouding en het beheer", voor welke twee categorieën het uiteenlopende oplossingen geeft. Zaak 804/79 ging over een samenstel van „instandhoudingsmaatregelen" die het Verenigd Koninkrijk eenzijdig had vastgesteld.

51. Maar de algemene uitgangspunten die in dit arrest zijn verankerd, gelden mijns inziens voor het hele universum van beschermings- en instandhoudingsmaatregelen (met inbegrip van de vaststelling van de TAC's), waarnaar artikel 102 van de Toetredingsakte heel in het algemeen verwijst.

52. Ook is juist, dat het arrest zich uitspreekt over een situatie waarin een eenzijdige actie van een Lid-Staat het directe onderwerp van geschil vormt, en het de grenzen van en de voorwaarden voor een dergelijke actie aangeeft. Maar de in dit arrest geformuleerde beginselen gelden integraal voor de vaststelling van de grenzen die aan het optreden van de Commissie zijn gesteld in de parallelsituatie waarin door haar eenzijdig maatregelen zijn genomen.

53. Mijns inziens is namelijk de algemene gedachte die uit het arrest van 5 mei 1981 spreekt, dat — in de lijn van de voorlopige besluiten van de Raad en in de geest van de „Resolutie van Den Haag" van 1976 — de interventies van de Commissie en de Lid-Staten ingeval van stilzitten van de Raad moeten berusten op een *overleg-* of *samenwerkingsprocedure* waarbij beide partijen betrokken zijn geweest (r.o. 28 en 32).

54. Dit is zeker het geval waar het Hof uitdrukkelijk erkent, dat ondanks het feit dat de instandhoudingsmaatregelen die aan het eind van de in artikel 102 bedoelde overgangsperiode golden, in beginsel waren bevroren, het de Lid-Staten niet volstrekt onmogelijk was om deze maatregelen te wijzigen, indien de noodzaak hiertoe werd erkend en de wijzigingen niet tot een nieuw instandhoudingsbeleid leidden (r.o. 21, 22 en 25 e.v.).

14 — Zaak 804/79, r. o. 23 en 31.

15 — Arrest van 2 juni 1981, zaak 124/80, Van Dam, Jurispr. 1981, blz. 1447; arrest van 16 december 1981, zaak 269/80, Tymen, Jurispr. 1981, blz. 3079; arrest van 10 februari 1982, zaak 21/81, Bout, Jurispr. 1982, blz. 381.

55. Het Hof legde in deze context de nadruk op het belang van een „samenwerking tussen de Lid-Staten en de Commissie".

56. En hoewel het Hof erkende, dat de Raad met de voorlopige besluiten de bedoeling had om „het gezag van de voorstellen van de Commissie te versterken" (r.o. 25), zag het hierin toch niet meer dan een „uitgangspunt... van een gezamenlijke communautaire actie" (r.o. 28).

57. Dat wil zeggen, dat het Hof zelfs onder dekking van een voorlopig besluit van de Raad, waarin — rechtstreeks of via verwijzing naar de „Resolutie van Den Haag" — aan de Commissie een belangrijke taak werd toegekend, de Commissie niet bevoegd achtte om zelfstandig bindende beslissingen te nemen, wat logisch was, en zelfs niet om eenzijdig te interveniëren. Om de woorden van de Britse regering te gebruiken, erkende het de voorstellen van de Commissie dus zelfs niet als „zelfstandige bron van verbintenissen".

58. Gelet op „de structuurbeginselen waarop de Gemeenschap is gebaseerd", met inachtneming van „het door het Verdrag beoogde en als essentieel beschouwde evenwicht" (r.o. 23) en onder eerbiediging van de „algemene toezichthoudende taak" die de Commissie door artikel 155 EEG-Verdrag in samenhang met de voorlopige besluiten van de Raad is opgedragen (r.o. 30), kent het Hof de Commissie in feite niet meer toe dan een soort „vetorecht", in die zin, dat de geldigheid van maatregelen die in strijd met het advies van de Commissie zijn vastgesteld, kan worden aangevochten.

59. In concreto was het Hof van oordeel, dat de Lid-Staten „niet enkel verplicht [waren], de Commissie omstandig te raadplegen en te goeder trouw te trachten haar goedkeuring te verkrijgen, doch ook om geen nationale instandhoudingsmaatregelen in te voeren tegen de eventueel door de Commissie geformuleerde bezwaren, voorbehouden of voorwaarden in" (r.o. 31).

60. Ik zie, gelet op „het door het Verdrag beoogde en als essentieel beschouwde evenwicht", geen rechtvaardiging voor een afwijking van deze opzet in gevallen als de onderhavige, waarin het verzuim van de Raad zover gaat, dat hij zelfs geen voorlopige bepalingen vaststelt waarin de Commissie dezelfde belangrijke rol wordt toegekend die haar in de voordien vastgestelde besluiten was toevertrouwd.

61. Meer lijkt niet te worden verlangd door het vereiste dat „de Gemeenschap onder alle omstandigheden in staat blijft haar verantwoordelijkheden waar te maken" (r.o. 23), en iets anders lijkt ook niet voort te vloeien uit de in artikel 5 EEG-Verdrag aan de Lid-Staten opgelegde geboden en verboden.

62. De Commissie stelt, dat de Lid-Staten bij gebreke van een beslissing van de Raad verplicht zijn, in het belang van de Gemeenschap te handelen door vaststelling van de nodige wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen, en dat zij daarbij binnen de grenzen van de door de gemeenschapsinstellingen vastgestelde regels moeten blijven en in geen geval in mogen gaan tegen de bezwaren, voorbehouden of voorwaarden van de Commissie.

63. Met een beroep op de rechtspraak van het Hof stelt de Franse regering hiertegenover, dat de Lid-Staten *bevoegd*, maar niet *verplicht* zijn om ingeval van nood adequate

instandhoudingsmaatregelen te nemen, die altijd een beperkte draagwijdte zullen hebben en nooit in mogen gaan tegen de hiertegen door de Commissie geuite bezwaren.

64. Zelfs als men uitgaat van de — niet onredelijke — vooronderstelling, dat de Lid-Staten, gezien de verantwoordelijkheden die voor hen uit artikel 5 EEG-Verdrag voortvloeien, bijzondere verplichtingen hebben om op te treden wanneer de Raad stilzit, dan wijst mijns inziens nog niets erop, dat zij dit precies volgens de voorstellen van de Commissie zouden moeten doen.

65. Nu de in artikel 102 van de Toetredingsakte voorziene overgangsperiode is beëindigd, zijn hun verplichtingen om op te treden zelfs minder sterk dan voordien en kunnen zij enkel worden nageleefd met inachtneming van dezelfde voorwaarden die de Commissie bij de naleving van haar verplichtingen in acht heeft te nemen, dat wil zeggen in het kader van de overlegprocedure, waarin de Commissie uiteraard het laatste woord heeft.

66. Door haar voorstellen op te leggen alsof het dwingende, rechtens bindende beslissingen waren en door van te voren aan te kondigen, dat haar advies over nationale maatregelen die daarmee niet strookten, altijd negatief zou zijn, heeft de Commissie de overlegprocedure, die zich evenmin verdraagt met eenzijdige maatregelen van de Lid-Staten als met eenzijdige verklaringen of bepalingen van de Commissie, uitgehold.

67. Uiteraard is een erkenning dat de Commissie zich tegen voorstellen van de Lid-Staten kan verzetten, niet hetzelfde als de stelling, dat haar voorstellen eenvoudigweg voor de Lid-Staten bindend zijn; in het eerste geval vormen de nationale maatregelen de basis voor het advies van de Commissie en in het tweede geval ziet men af van onderhandelingen daarover. Deze kunnen zeer wel plaatsvinden totdat er overeenstemming is of wordt bereikt; in naam van de „administratieve efficiency" is hier echter de dialoog opgeofferd waarin deze overeenstemming had kunnen worden vastgesteld of waarin men, in het licht van de verschillende suggesties, tot een standpuntherziening had kunnen komen. Zo laat men dus de mogelijkheid schieten om een gedegener basis te leggen voor een toekomstige gemeenschapsmaatregel.

68. Mijns inziens hoeft deze conclusie ook niet te worden gewijzigd in het licht van de slimme inkleding van het standpunt van de Commissie, die de door haar voorgestelde quota beschouwt als een bovengrens die de Lid-Staten niet mochten overschrijden. Ook hier is het resultaat hetzelfde: de Commissie beschouwt haar voorstellen eenzijdig als dwingende, rechtens bindende maatregelen.

69. Mijns inziens heeft de Commissie het door het Hof erkende onloochenbare belang van haar voorstellen opgeblazen: wanneer men zegt, dat zij bindend van aard zijn, betekent dat, dat de Commissie ze niet als uitgangspunt neemt voor de vaststelling van het gemeenschapsstandpunt, maar als onwrikbaar eindpunt. En intussen verdwijnt de overlegprocedure, die het Hof onontbeerlijk achtte, en is het door het Verdrag als essentieel beschouwde evenwicht verstoord. De Lid-Staten waren, om nogmaals de woorden van het arrest van 5 mei 1981 te gebruiken (r.o. 30), geen „beheerders van het gemeenschapsbelang", maar werden slechts beheerd volgens criteria die de Commissie had opgelegd.

70. 71. Hoewel over de voorstellen van de Commissie reeds uitgebreide discussies binnen de Raad hadden plaatsgevonden, beschikken wij niet over gegevens — in deze procedure worden zij ook niet verstrekt — op grond waarvan wij, zonder enige twijfel zouden mogen aannemen, dat de voorstellen van de Commissie het onderwerp zijn geweest van een overlegprocedure met de betrokken Lid-Staten, die is afgewikkeld met inachtneming van de eisen die uit de rechtspraak van het Hof lijkten voort te vloeien, dat wil zeggen op basis van een „omstandige raadpleging", „te goeder trouw" en — op grond van een voor dit terrein wezenlijk vereiste van doorzichtigheid — gericht op de verwezenlijking van de doelstellingen hiervan, dat wil zeggen op het in overleg vaststellen van maatregelen om het stilzitten van de Raad te overbruggen.

72. Wij moeten niet vergeten, dat het onvermogen van de Raad om tot een akkoord te komen, pas tijdens de zitting van 27 juli 1981 definitief is vastgesteld en dat de Commissie pas toen heeft aangekondigd, dat zij hieruit de consequenties zou trekken die tot de onderhavige procedures hebben geleid. Tot dat moment waren de debatten gericht op de goedkeuring van instandhoudingsmaatregelen binnen de Raad; daarna hebben de voorstellen van de Commissie niet meer gediend als uitgangspunt voor een nieuwe poging tot overleg. Een adequate vorm van overleg was nodig geworden om het hoofd te kunnen bieden aan de situatie die was ontstaan doordat de Raad definitief „ingebreke" was gebleven.

73. Onder deze omstandigheden bleef over, de visie van de Commissie op de vereisten voor het behoud op het gebied van de visserij, die tot uiting kwam in de door haar voorgestelde quota.

74. Dat de voorstellen van de Commissie op zichzelf niet de werking van dwingende normen hebben, heeft het Hof ten slotte uitgemaakt in het arrest Tymen [16], met de overweging, dat Lid-Staten niet op grond van het enkele feit dat nationale maatregelen die bij stilzitten van de Raad eenzijdig zijn vastgesteld, inhoudelijk identiek zijn aan voorstellen die de Commissie met het oog op de invoering van een gezamenlijke communautaire actie bij de Raad heeft ingediend, kunnen aannemen dat die maatregelen zijn goedgekeurd.

75. Deze verstoring van het institutionele evenwicht lijkt dan ook niet gewettigd.

76. Er is nog een theoretische overweging die steun biedt aan deze conclusie.

77. Voor de afbakening van de handelingsbevoegdheid van de Commissie in het geval dat door het stilzitten van de Raad een rechtsvacuum ontstaat, bedient de doctrine zich van twee verschillende leerstukken: het „leerstuk van de bevriezing" en het „leerstuk van de crisisbevoegdheden" of van de „uitzonderlijke omstandigheden".

78. Eerstgenoemd leerstuk kent de Commissie de bevoegdheid toe, om de bepalingen waarvan de geldingsduur is verstreken, te verlengen, waardoor de vroegere regeling voorlopig van kracht blijft totdat de Raad ze formeel vervangt of wijzigt. Dit is in de gemeenschapspraktijk, en vooral op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, een gangbare oplossing, die het Hof zelf reeds als geldig heeft erkend en die het voordeel heeft, dat niet materieel wordt afgeweken van de regeling die door het bevoegde wetgevende orgaan is opgesteld.

79. In het tweede erkent men, dat indien de situatie ernstig is en de maatregelen spoedeisend zijn, de Commissie crisisbevoegdheden kan hebben op wetgevend terrein en een nieuwe regeling kan treffen, indien men

16 — Zaak 269/80, reeds geciteerd, r. o. 10 en 11.

met de eerdere regeling niet in staat blijkt, op bevredigende wijze op de eisen van de situatie te reageren. Dit komt au fond overeen met het uitgangspunt van de Commissie in haar verklaring van 27 juli 1981. Het leerstuk van de buitengewone bevoegdheden is, naar het schijnt, in de constitutionele wetgeving of de rechtspraak van een aantal Lid-Staten (Denemarken, Italië, Frankrijk en Duitsland) bekend, maar hierbij wordt altijd gedacht aan zeer bijzondere omstandigheden, zoals de staat van oorlog. Onder die omstandigheden kan het staatshoofd, de regering of de administratie maatregelen van wetgevende aard vaststellen, die van huis uit tot de bevoegdheid van het Parlement behoren en die het Parlement zo snel mogelijk moet ratificeren.

80. De onderhavige situatie valt mijns inziens niet met dat geval op één lijn te stellen. De politieke impasse op raadsniveau moge dan lang aanhouden, maar verraadt geen ernstige crisissituatie die de overleving of de werking van de Gemeenschap zodanig in gevaar brengt, dat zich, gezien de onoverkomelijke verlamming van het bevoegde orgaan, een overmachtsituatie voordoet die rechtvaardigt, dat de „executieve" wetgevende bevoegdheden aan zich trekt.

81. Ook zou men van oordeel kunnen zijn, dat de uitputting van de visbestanden zo ernstig was, dat zij, net zoals een constitutionele noodtoestand, het gebruik van buitengewone crisisbevoegdheden door de Commissie rechtvaardigde.

82. Hoe ernstig de situatie ook moge zijn, een dergelijke aantasting van de goede regelen van het institutionele evenwicht verlangt zij mijns inziens niet.

83. Niet alleen is niet bewezen dat de overlegprocedure — volgens het Hof de juiste weg om bij stilzitten van de Raad tot vaststelling van instandhoudingsmaatregelen te komen — in casu niet kon worden gevolgd, maar een dergelijke procedure zou in feite ook een oplossing hebben gebracht die het beste aansloot bij de verlenging door de Commissie van de voorlopige regeling van de Raad, die in december 1980 was vervallen, zonder dat hierdoor de situatie op het niveau van de bestaande of voorgestelde maatregelen volstrekt zou worden bevroren. De dialoog zou de mogelijkheid bieden om ze aan de omstandigheden aan te passen en zou in overeenstemming zijn met de beginselen van het institutionele evenwicht. De verlenging van de vroegere regeling (althans naar de geest, maar met verruiming van de letter tot de vaststelling van nationale quota binnen het kader van de voorgestelde TAC's) zou trouwens het normale gevolg zijn geweest van het beginsel van de continuïteit van de Gemeenschap, dat volgens het Hof de basis vormt voor een aanvullende actie van de Commissie.

84. De voorlopige besluiten van de Raad (onder meer de verklaring in het verslag van de zitting van 15 tot en met 18 december 1980) spreken van „rekening houden" met TAC's die door de Commissie aan de Raad zijn voorgesteld, zonder hieraan dwingende werking toe te kennen — de Raad heeft ze nooit aangenomen. Een eenzijdige oplossing waarbij de Commissie anticiperend de voorgestelde beperkingen toepast alsof ze waren aangenomen en van het stilzitten van de Raad profiteert om haar voorstellen voor TAC's en quota dwingende werking te verlenen, kan mijns inziens niet worden aanvaard.

85. In de al te vaak voorkomende gevallen van „verzuim" op het gebied van de visserij is de Commissie altijd uitgegaan van de leer van de „bevriezing", en in het onderhavige geval is zij daar mijns inziens voor het eerst, zonder noodzaak, duidelijk van afgeweken.

86. Op grond van vorenstaande ben ik van mening, dat het eerste middel moet slagen en de gewraakte beschikkingen betreffende de goedkeuringen van de rekeningen over 1981, bij gebreke van dwingende bepalingen tot vaststelling van TAC's en quota, die door de verzoekende Lid-Staten zouden zijn overtreden, nietig moeten worden verklaard.

2. *De financiële gevolgen van de schending van de gewraakte bepalingen; het rechtszekerheidsbeginsel*

87. De conclusie waartoe ik met betrekking tot het zojuist behandelde middel ben gekomen — namelijk dat de Commissie haar voorstellen niet als dwingend kon aanmerken in de omstandigheden waarin dit is gebeurd, nu zij de, voor de handhaving van het door het Verdrag verlangde evenwicht noodzakelijke, overlegprocedure met de Lid-Staten achterwege had gelaten — geeft op zichzelf reeds het antwoord op de tweede belangrijke vraag die door verzoekers aan de orde is gesteld.

88. Immers wanneer er voor de vaststelling van TAC's en quota geen dwingende regels bestaan die door de visserijactiviteiten van de Lid-Staten zijn geschonden, kan men ook niet zeggen, dat het uit de markt nemen van en het betalen van restituties bij uitvoer voor hoeveelheden die uitgingen boven de voorstellen van de Commissie, met enig gemeenschapsrechtelijk voorschrift in strijd was, en is er bijgevolg ook geen reden om de financiering hiervan door het EOGFL op grond van artikel 3 van verordening nr. 729/70 te weigeren.

89. Laat ons echter aannemen, dat het omgekeerde het geval is: wanneer wij aannnemen, dat de quota van de Commissie rechtens bindend zijn, dan moet worden nagegaan of de schending hiervan meebrengt, dat de financiering door het EOGFL moet worden geweigerd.

90. Verzoekers stellen praktisch unaniem, dat in 1981 tussen de inachtneming van de TAC's en vangstquota en de gemeenschapsfinanciering geen enkel verband was gelegd dat meebracht dat dit eerste moest worden geacht voorwaarde voor dit laatste te zijn.

91. Zij wijzen er in algemene bewoordingen op, dat er destijds geen enkele bepaling bestond die een dergelijke afhankelijkheid uitdrukkelijk tot regel verhief en daarmee de noodzakelijke rechtsgrondslag verschafte voor een weigering van gemeenschapsfinanciering op grond dat de gevangen hoeveelheden de vastgestelde quota overschreden.

92. Noch verordening nr. 100/76, die de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten invoert, noch verordening nr. 101/76, inzake het gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector, bevatte een dergelijke bepaling. Geen van beide voorzag overigens, zoals Ierland terecht opmerkt, in TAC's of vangstquota of in enige andere beperking van de hoeveelheden vis, die door elke Lid-Staat mochten worden gevangen.

93. Ondanks het bestaan van voorstellen, die in 1981 werden besproken, is — nog steeds volgens Ierland — over het beginsel voor de verdeling van de TAC's en vangstquota over de Lid-Staten tussen deze pas overeenstemming bereikt ten tijde van de invoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid; volgens Nederland wil dit zeggen in 1983.

94. En het verband tussen de financieringsregels en de inachtneming van de TAC's en quota die zijn vastgesteld met het oog op de instandhouding van de visbestanden, is volgens deze Lid-Staten pas uitdrukkelijk erkend in artikel 26, lid 2, van verordening nr. 3796/81; in dit verband zou de vergelij-

king van de voorlaatste overweging van deze verordening met de overeenkomstige van verordening nr. 100/76 verhelderend zijn, want het verschil in redaktie zou doen uitkomen, dat eerstgenoemde een vernieuwing heeft gebracht in het stelsel van gemeenschapsfinanciering voor de visserij.

95. Volgens Nederland accentueert de uitdrukkelijke opneming van artikel 26, lid 2, alleen maar, dat een dergelijke bepaling vóór 1 juni 1982 niet bestond, en dat de interventiemaatregelen in de visserijsector vóór die datum onvoorwaardelijk voor gemeenschapsfinanciering in aanmerking kwamen.

96. Overigens is, gelijk de Nederlandse regering en andere regeringen opmerken, artikel 26, lid 2, zelf, wat zijn werkingssfeer betreft, beperkt tot interventiemaatregelen en bevat het evenmin als artikel 25 enige beperking van de mogelijkheid om restituties bij uitvoer te financieren; dit, pas in 1982 ingevoerde, verschil in behandeling zou zijn verklaring vinden in het feit dat de vis die wordt uitgevoerd — en die de exporteur overal op de Europese markt kan aanschaffen — niet op de gemeenschappelijke markt drukt.

97. Ook verordening nr. 2730/79 van de Commissie van 29 november 1979, waarin gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwprodukten zijn vastgesteld [17], maakt voor restituties bij uitvoer nergens melding van quota als voorwaarde voor de betrokken financiering.

98. Artikel 7, lid 1, van verordening nr. 110/76 van 19 januari 1976, waarbij, zoals bekend, de algemene voorschriften betreffende de toekenning van de restituties bij uitvoer voor de visserijsector zijn vastgesteld, stelt de betaling van die restituties anderzijds enkel afhankelijk van het bewijs, dat de produkten van oorsprong uit de Gemeenschap zijn en uit de Gemeenschap zijn uitgevoerd.

99. Volgens de Deense regering kan de betrokkene van de nationale autoriteiten uitbetaling van de restituties verlangen wanneer aan deze twee voorwaarden is voldaan, en blijft deze autoriteiten niets anders over dan het betrokken bedrag te betalen.

100. Omdat geen enkele gemeenschapsbepaling in die mogelijkheid voorziet, kunnen de Lid-Staten niet als extra voorwaarde voor de betaling van de restituties een bewijs verlangen, dat men bij de vangst van de hoeveelheden waarop de restituties betrekking hebben, binnen de grenzen van de vastgestelde quota is gebleven, en is dit dus een, door de Commissie opgelegde, onwettige voorwaarde voor de gemeenschapsfinanciering.

101. Volgens de Deense regering zou de opvatting van de Commissie tot een absurde consequentie leiden: enerzijds zouden de Lid-Staten verplicht zijn, restituties te betalen zonder een bewijs te kunnen verlangen, dat de hoeveelheden niet in strijd zijn met de quota; anderzijds zouden zij moeten dulden, dat de Commissie bij de goedkeuring van de rekeningen weigert om alle of een deel van de betaalde restituties te financieren.

102. Om een dergelijke voorwaarde te kunnen stellen, zou men overigens een controlemechanisme moeten invoeren, dat in geen van de regelingen is voorzien; gelijk de Bondsrepubliek Duitsland opmerkt, is dit in andere gemeenschappelijke marktordeningen anders, bij voorbeeld in die van de suiker, waar is voorzien in quotaregelingen en in de uitgifte van in- en uitvoercertificaten.

17 — PB 1979, L 317, blz. 1.

103. Verschillende Lid-Staten hebben er overigens met nadruk op gewezen, dat het bewijs dat de quota in acht zijn genomen, praktisch onmogelijk is bij uitvoerrestituties, aangezien de vis die uit een willekeurige haven van de Gemeenschap wordt uitgevoerd, op het grondgebied van een andere Lid-Staat kan zijn gevangen en verkregen, en het niet gewettigd is om de vangst hiervan op de vangstquota van het exportland aan te rekenen.

104. Gelijk de Commissie erkent, staat het feit dat artikel 26, lid 2, van verordening nr. 3796/81 de exportrestituties voor de toepassing van die regeling met ingang van het jaar 1982, niet op één lijn heeft gesteld met de betaling van interventiemaatregelen, hier ook zeker niet los van.

105. Verzoekers zijn kortom van mening, dat bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling die toekenning van restituties bij uitvoer verbiedt, voor hoeveelheden die met overschrijding van de quota waren gevangen niet kan worden gesproken van schending van gemeenschapsnormen en de Lid-Staten de betaling van de restituties niet kunnen weigeren.

106. Natuurlijk zijn er ook nog de artikelen 2, lid 1, en 3, lid 1, van verordening nr. 729/70, volgens welke de Gemeenschap restituties en interventiemaatregelen enkel financiert wanneer zij zijn verleend respectievelijk verricht „volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten", doch deze bepalingen moeten volgens verzoekers eng worden uitgelegd.

107. Volgens het Verenigd Koninkrijk kunnen uitgaven enkel wegens schending van een communautair voorschrift van de gemeenschapsfinanciering worden uitgesloten, indien een causaal verband wordt aangetoond tussen de schending en de uitgave, en moet de Commissie aantonen dat de gewraakte schending heeft geleid tot een uitgavenstijging die men ten laste van de Gemeenschap wil brengen.

108. Volgens de Duitse regering mag de Gemeenschap, gelet op de geest en het doel van de financieringsbeginselen die in genoemde verordening zijn neergelegd en die aan de rechtspraak van het Hof ten grondslag liggen, enkel weigeren de bijbehorende lasten op zich te nemen ingeval van schending van duidelijke en ondubbelzinnige bepalingen van financiële aard, dat wil zeggen bepalingen over de financiering van en de uitgaven voor een gemeenschappelijke ordening van de markten of nog concreter, bepalingen die de materiële en formele voorwaarden vaststellen voor de betaling van een bepaald bedrag aan de gerechtigde.

109. De maatregelen ter beperking van de vangsten door middel van vangstquota zouden zijn gericht op de instandhouding en het beheer van de visbestanden en dus volkomen losstaan van het streven naar marktbeheersing en van de financiering van het desbetreffende beleid, want bij gebreke van uitdrukkelijke bepalingen (die wat betreft uitvoerrestituties nooit tot stand zijn gekomen), zou er geen enkel verband bestaan tussen het in 1981 door de Commissie voorgestelde quotastelsel en de financiering van de gemeenschappelijke marktordening.

110. Onder die omstandigheden konden de Lid-Staten de betaling van interventiemaatregelen en uitvoerrestituties niet weigeren aan marktdeelnemers die overeenkomstig het geldende gemeenschapsrecht hierom hadden verzocht. Het was de Lid-Staten niet toegestaan, de hierin neergelegde regels te wijzigen, en de instellingen, die als enige bevoegd waren om dit te doen, hadden geen enkele maatregel vastgesteld die deze betalingen uitsloten ingeval van overschrijding van de door de Commissie voorgestelde vangstquota.

111. Een in artikel 5 EEG-Verdrag erkend wettigheidsbeginsel zou meebrengen, dat

wanneer de instellingen bepaalde uitgaven van de gemeenschapsfinanciering willen uitsluiten, zij de Lid-Staten moeten voorlichten over de uitgaven die het EOGFL niet zal accepteren. Daar het verzuim aan de Raad te wijten was, was de Gemeenschap in nog sterkere mate verplicht om te voorkomen dat de Lid-Staten financiële schade zouden lijden in het kader van de goedkeuring van de rekeningen.

112. Nu de Commissie hiertoe niet is overgegaan, heeft zij volgens verschillende verzoekers, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel geschonden.

113. Zo stelt Ierland, dat nu het verband tussen de quota en de financiering van de interventiemaatregelen pas met ingang van 1983 is gelegd (door verordening nr. 3796/81), de Lid-Staten in 1981 — toen de voorstellen voor TAC's en quota nog moesten worden besproken en de betaling van interventiemaatregelen verschuldigd was op grond van verordening nr. 100/76 — niet konden weten dat dit verband rechtens zou worden erkend.

114. Anderzijds was het, nog steeds volgens Ierland, gewettigd en redelijk dat de Lid-Staten erop vertrouwden dat de verklaring van de Commissie van 27 juli 1981, bij gebreke van enig gemeenschapsbesluit of gemeenschapsverordening van later datum, geen rechtsgevolgen zou hebben, daar aangenomen moest worden, dat bij gebreke van een dwingende, ondubbelzinnige gemeenschapsbepaling, alle nationale maatregelen ter beperking van de visserij voor de rechter zouden kunnen worden aangevochten.

115. Daar komt nog bij, dat, gelijk de Nederlandse regering opmerkt, de Commissie heeft nagelaten, wat voor maatregelen dan ook te nemen om de restituties tijdelijk te schorsen of te verlagen op het moment dat zij een discrepantie waarnam tussen de vangstgegevens en de door haar voorgestelde quota, en dat zij in plaats daarvan, door de restituties en het uit de markt nemen, in feite een premie op de voortzetting van de vangst heeft gezet. Het is haars inziens dan ook onjuist, dat de Commissie bij de afrekening van de EOGFL-rekeningen de verantwoording voor de overschrijding van de quota volledig bij de Lid-Staten legt.

116. De Bondsrepubliek Duitsland verwijst in dit verband naar de rechtspraak van het Hof [18], volgens welke de eisen van duidelijkheid en rechtszekerheid verlangen, dat de rechten en verplichtingen die uit een belastende regeling voortvloeien, ondubbelzinnig en duidelijk kenbaar moeten zijn. Dit zou in het bijzonder gelden voor het politiek zeer gevoelige, economische terrein van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, dat door verordening nr. 729/70 wordt beheerst: in verband met de financiële draagwijdte van de artikelen 1 en 2 van deze verordening zou het recht gebieden, dat de Lid-Staten van meet af aan duidelijk moeten kunnen zien, of een bepaalde handeling van een Lid-Staat voor deze bij de goedkeuring van de rekeningen financiële consequenties kan hebben.

117. Het Verenigd Koninkrijk wijst er zijnerzijds op, dat de Commissie met haar verklaring van 27 juli 1981 enkel voorlopige maatregelen had ingevoerd in afwachting van de goedkeuring van gemeenschappelijke regels door de Raad. Toen de Raad deze regels op 1 januari 1983 vaststelde, deed hij dat met terugwerkende kracht voor 1982 maar niet voor 1981 waarmee hij, volgens de Britse regering, een grens stelde aan eerstgenoemde maatregelen, die onder die omstandigheden niet kunnen worden beschouwd als een verzameling definitieve gemeenschapsbepalingen voor 1981.

18 — Arrest van 9 juli 1981, zaak 169/80, Gondrand, Jurispr. 1981, blz. 1931 (r. o. 17); arrest van 22 februari 1984, zaak 70/83, Kloppenburg, Jurispr. 1984, blz. 1075 (r. o. 11).

118. Laat ons deze argumenten en de tegenargumenten van de Commissie eens tegenover elkaar plaatsen.

119. Mijns inziens moet vóór alles worden erkend, dat er een natuurlijk verband bestaat tussen het marktbeleid en de instandhoudingsmaatregelen. Zoals reeds in de considerans van verordening nr. 100/76 wordt opgemerkt, moet de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten rekening houden met „het belang voor de Gemeenschap om de visstand zo goed mogelijk in stand te houden"; hoewel de doelstellingen specifiek zijn, vormt de instandhouding hiervan ongetwijfeld een belangrijk element voor de regeling van de voorziening van de markten op middellange en lange termijn en daarmee voor het behoud van de bron van inkomsten van de vissers van de Gemeenschap.

120. Een „gemeenschappelijke ordening" kan, gelijk artikel 40, lid 3, bepaalt, „alle maatregelen medebrengen welke noodzakelijk zijn om de in artikel 39 omschreven doelstellingen te bereiken".

121. Het valt niet te loochenen, dat de maatregelen tot instandhouding van de visstand bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid: door de bescherming van de visstand kunnen de marktverhoudingen zich op een gezonde basis ontwikkelen en duurzaam voortzetten, zodra hiervoor adequate structuren aanwezig zijn.

122. Het Hof lijkt dit te hebben erkend in het arrest Kramer[19], waar het overweegt, dat „het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening voor de Lid-Staten de verplichting medebrengt, te zorgen voor een zodanige toepassing van de vangstbeperking, dat de gevolgen ervan voor de werking van de marktordening tot een minimum worden beperkt".

123. Vorengaande geeft reeds een duidelijke indicatie voor het antwoord op de centrale vraag naar de uitlegging van de uitdrukking „communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten" in de artikelen 2, lid 1, en 3, lid 1, van verordening nr. 729/70: die uitlegging moet ruim zijn.

124. Het Hof heeft deze weg ook bewandeld toen het in de arresten van 7 februari 1979[20] en 27 februari 1985[21] verklaarde, dat de Commissie ingevolge verordening nr. 729/70 „slechts de overeenkomstig de *in de verschillende sectoren der landbouwprodukten* opgestelde regels betaalde bedragen ten laste van het EOGFL [mag] brengen" (cursivering toegevoegd).

125. Ik zie geen reden voor een wijziging van de conclusie die uit deze rechtspraak lijkt te volgen.

126. In de eerste plaats bevat verordening nr. 729/70 geen enkele beperking die de gedachte zou kunnen doen postvatten, dat de gemeenschapsfinanciering enkel moet worden geweigerd bij schending van bepaalde duidelijke regels — regels van financiële of technische aard die de materiële en formele voorwaarden vastleggen voor de uitbetaling van een bedrag aan een gerechtigde (bij voorbeeld termijnen, regels voor de vaststelling van prijzen en de berekening van het bedrag van de steun etc.)

127. In de tweede plaats lijkt een ruim begrip „communautaire voorschriften in het kader van de ordening der landbouwmarkten" beter aan te sluiten bij de ratio van de

19 — Arrest van 14 juli 1976, gevoegde zaken 3, 4 en 6/76, Kramer, Jurispr. 1976, blz. 1279.

20 — Zaak 11/76, Nederland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245, en gevoegde zaken 15 en 16/76, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 321.

21 — Zaak 55/83, Italië/Commissie, Jurispr. 1985, blz. 683.

betrokken voorschriften: bij een juiste lastenverdeling werkt de financiële belasting van de overtredende Lid-Staat ook als een soort stimulans om het gemeenschapsrecht in zijn geheel na te leven, en niet enkel dat deel ervan, dat het meest rechtstreeks verband houdt met de betalingen die deel uitmaken van de „debet/credit"-relatie van het EOGFL en de Lid-Staten.

128. Gelijk de Commissie opmerkt, is het nauwelijks aanvaardbaar dat het EOGFL uitgaven moet financieren uit een duidelijke schending van het gemeenschapsrecht voortvloeien.

129. Dit geldt mijns inziens zowel voor bepalingen waarbij TAC's (totaal toegestane vangsten) worden vastgesteld als voor bepalingen waarbij de quotaverdeling hiervan over de Lid-Staten wordt geregeld. Men kan geen onderscheid maken (gelijk Frankrijk doet) tussen „instandhoudingsmaatregelen" en „beheersmaatregelen voor de instandhouding": de inachtneming van de vangstquota die aan de vissers van de verschillende landen zijn toegekend, is in het algemeen een doeltreffend instrument om het globale vangstvolume onder billijke voorwaarden voor de vissers van de Lid-Staten te beperken, en hiervan kan enkel in zeer bijzondere omstandigheden worden afgezien (zie bij voorbeeld verordening nr. 500/87 van 16 februari 1987 [22]).

130. Wanneer er quota bestaan, moet de inachtneming daarvan dus wat de gevolgen voor de financiering door het EOGFL betreft, op een lijn worden gesteld met die van de TAC's.

131. De niet-inachtneming van de quota door vissers van een Lid-Staat leidt trouwens ook, aldus wederom de Commissie, tot bevoordeling van dezen ten koste van de vissers van een Lid-Staat die de gemeenschapsregeling naleeft. Deze schending van het in artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag neergelegde beginsel van gelijke behandeling zou leiden tot een vervalsing van de mededingingsvoorwaarden, die nog zou worden versterkt indien de Gemeenschap verplicht zou zijn om dergelijke handelingen te financieren.

132. Gelijk het Hof in zaak 11/76 overwoog:

„[laat] het voeren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid waarbij de bedrijven der Lid-Staten gelijk worden behandeld... niet toe dat de nationale autoriteiten van een Lid-Staat met behulp van een ruime uitlegging van een bepaald voorschrift de bedrijven van deze Staat bevoordelen ten koste van de bedrijven van andere Lid-Staten waar een engere uitlegging wordt toegepast.

Doet zich een dergelijke concurrentievervalsing tussen de Lid-Staten, ondanks de beschikbare middelen om de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht in de gehele Gemeenschap te verzekeren, voor, dan kan deze niet worden gefinancierd door het EOGFL maar moet zij in elk geval ten laste van de betrokken Lid-Staten blijven" (r.o. 9).

133. Gelet op de bewoording van de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 en de uitlegging daarvan — in het licht van de redelijkheid en de doelstellingen van de gemeenschapswetgever — lijkt een uitdrukkelijke bepaling, dat niet-inachtneming van een voorschrift inzake het instandhoudingsbeleid tevens niet-naleving oplevert van een „communautair voorschrift in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten" voor het intreden van de daaraan verbonden financiële consequenties, niet noodzakelijk.

22 — PB 1987, L 51, blz. 3.

134. Een dergelijke nadere uitwerking zou wel eens overbodig kunnen zijn, en het is in dit licht bezien dan ook duidelijk, dat het ontbreken van een uitdrukkelijke formulering van de betrokken voorwaarden in de verordeningen nrs. 100 en 110/76 op zichzelf niet in de weg staat aan een weigering van de financiering van interventiemaatregelen wegens schending van regelmatig vastgestelde instandhoudingsbepalingen.

135. Uiteraard moet worden erkend, dat het te ver kan gaan om financiering te weigeren op grond van een kleine inbreuk op zelfs de meest ver verwijderde en onbetekenende gemeenschapsbepalingen.

136. Dat geval doet zich echter niet voor bij een eventuele overtreding van vangstquota, wanneer deze althans de vereiste rechtskracht hebben: want de overschrijding hiervan brengt niet alleen de verwezenlijking van een van de doelstellingen van de gemeenschappelijke ordening van de markten in de visserijsector — de instandhouding van de visbestanden — in gevaar, maar zal ook leiden tot een stijging van de uitgaven ten laste van het EOGFL wanneer zij leidt tot extra interventiemaatregelen om de gevangen soorten geheel of gedeeltelijk uit de markt te nemen.

137. Dit wil echter niet zeggen, dat het causale verband tussen de schending en de extra uitgave kan worden gemist.

138. Wil een schending van een gemeenschapsbepaling niet alleen op grond van artikel 169 maar ook bij de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL tot sancties leiden, dan moet de schending financiële gevolgen hebben gehad in die zin, dat zij tot onregelmatige extra uitgaven heeft geleid.

139. Dit ligt mijns inziens besloten in de opvatting van het Hof waar het in het arrest van 7 februari 1979, gevoegde zaken 11 en 18/76 overweegt, dat de Commissie ingevolge de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 „slechts de overeenkomstig de... opgestelde regels betaalde bedragen ten laste van het EOGFL [mag] brengen".

140. En dit vloeit ook voort uit de doelstellingen van de procedure voor de goedkeuring van de door de Lid-Staten ingediende rekeningen van de door het EOGFL gefinancierde uitgaven, zoals omschreven door het Hof.[23]

141. In casu is dit causale verband onmiskenbaar aanwezig voor de hoeveelheden waarop interventiemaatregelen zijn toegepast en die met overschrijding van de vastgestelde quota waren gevangen.

142. Het zou eventueel zelfs met betrekking tot hoeveelheden kunnen bestaan die binnen de quota waren gevangen, indien namelijk zou worden aangetoond, dat de overschrijding van de quota de marktvoorwaarden zodanig verstoorde (in het bijzonder door veroorzaking van prijsdalingen), dat ook hierdoor de globale hoeveelheid vis toenam die voor interventie werd aangeboden. Dit verband is echter moeilijker vast te stellen en dit zal ongetwijfeld van invloed zijn op de vaststelling van de door de Commissie te volgen berekeningsmethode.

143. Voor een juiste beoordeling van de rechtstoestand in de onderhavige zaak moet echter mijns inziens ook rekening worden gehouden met een andere indicator die besloten ligt in de komst van verordening nr. 3796/81; deze legt in artikel 26, lid 2, een verband tussen de bepalingen inzake vangstquota en die betreffende financiële vergoedingen voor het uit de markt nemen, doch doet dit niet met betrekking tot exportrestituties.

23 — Arrest van 7 februari 1979, gevoegde zaken 15 en 16/76, Frankrijk/Commissie, reeds geciteerd, op blz. 337; arrest van 14 januari 1981, zaak 819/79, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1981, blz. 21, op blz. 34.

144. Volgens de Commissie wordt de werkingssfeer van de algemene regel van verordening nr. 729/70 door artikel 26 verruimd noch verkleind, en richt dit artikel zich in de eerste plaats op de verhouding tussen de Lid-Staten en hun onderdanen, om duidelijk te maken dat eerstgenoemde, overigens pas met ingang van 1 januari 1982, aan vissers en vissersorganisaties elke interventiesteun moeten weigeren met betrekking tot hoeveelheden vis die met overschrijding van de vastgestelde quota zijn gevangen.

145. Ik betwist de juistheid van de opvatting van de Commissie niet, maar ben wel van mening, dat het juridisch novum dat wordt gevormd door de vaststelling van artikel 26, lid 2, van verordening nr. 3796/81 relevant is, zelfs voor de oplossing van het probleem in 1981.

146. In de eerste plaats wat de restituties bij uitvoer betreft. Er blijken zich namelijk aanzienlijke technische moeilijkheden voor te doen bij de vraag, hoe moet worden nagegaan of de uitgevoerde vis afkomstig is van vangsten die binnen de grenzen van de quota zijn gebleven: aangezien de exporteurs de vis, ingevolge het vrije intracommunautaire verkeer, overal binnen de Gemeenschap kunnen aanschaffen, kan men deze niet eenvoudigweg aanrekenen op het quotum van het land van uitvoer, wiens vissers zeer wel binnen de gestelde grenzen kunnen zijn gebleven. Enkel met behulp van een kostbaar en ingewikkeld systeem van certificaten, waarin de gemeenschapswetgeving niet voorziet en dat op grond van het vrije verkeer van goederen ook niet eenzijdig mag worden ingesteld, zou kunnen worden opgespoord, welke soorten afkomstig zijn van intracommunautaire invoer en met overschrijding van de quota zijn gevangen.

147. Het wekt dan ook geen verbazing, dat verordening nr. 3796/81 het verband met de quota wel heeft gelegd voor het uit de markt nemen van vis maar niet voor de restituties bij uitvoer.

148. Als ik het goed zie, hebben we hier niet meer te maken met de vraag of de niet-inachtneming van de quota reeds een schending van een „communautair voorschrift" vormt, maar met de vraag of het mogelijk is om vast te stellen of het quotum is overschreden. Zo bezien expliciteert verordening nr. 3796/81 de facto, zonder daarbij noodzakelijkerwijze de werkingssfeer van verordening nr. 729/70 te beperken, het verband dat kan worden gelegd tussen de gemeenschapsfinanciering en de inachtneming van de quota wanneer het gaat om interventiemaatregelen, maar onthoudt zij zich van elke uitdrukkelijke verwijzing naar restituties bij uitvoer, ten aanzien waarvan de controle op de inachtneming van de quota bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht buitengewoon problematisch is. Enkel dit verklaart waarom artikel 26, dat beoogt duidelijkheid te brengen, dit niet voor beide gevallen heeft gedaan, ook al is het opgenomen in titel V — „Algemene bepalingen" — en voorziet artikel 25 uitdrukkelijk in de toekenning van restituties bij uitvoer, die zo buiten de voorziening van artikel 26 blijven.

149. Verordening nr. 3796/81 geeft hiermee inzicht in de situatie, ondanks het feit dat zij in 1982 in werking is getreden: in 1981 kon de Commissie, zoals zij zelf erkent, niet met zekerheid zeggen, of de restituties waren toegekend voor hoeveelheden die met overtreding van de quota waren gevangen; dit was ongetwijfeld de reden waarom zij bij de berekening van de financiering voor een maximalistische aanpak heeft gekozen.

150. De argumenten die de Commissie ontleent aan het gebrek aan uniformiteit bij de toepassing van het gemeenschapsrecht, moeten daarom enigszins worden gerelativeerd: bij de huidige stand van zaken is dit de nor-

male — zij het uiteraard ongewenste — consequentie van het ontbreken van een communautair controlemechanisme.

151. Maar ook met betrekking tot het uit de markt nemen van vis is verordening nr. 3796/81 als belangwekkend te beschouwen. Indien de situatie verduidelijking behoefde, betekent dit dat zij niet duidelijk was; welnu, los van het principiële standpunt waartoe artikel 3 van verordening nr. 729/70 leidt, spreekt de gedachte mij aan, dat bepalingen die tot oplegging van financiële lasten kunnen leiden, duidelijk en nauwkeurig moeten zijn. Hoewel niet wordt betwist, dat bij het uit de markt nemen kan worden geverifieerd of de betrokken vis afkomstig is van het quotum (aangezien de vis door de nationale producentenorganisaties uit de markt wordt genomen), erkent de Commissie zelf, dat de situatie in 1981 niet duidelijk was.

152. Ik wijs nogmaals op de polemiek rond de vraag of de voorstellen voor quota, die door de Commissie waren opgesteld, een dwingend karakter hadden: de hiertegen ogenblikkelijk (en mijns inziens terecht) ingebrachte bezwaren van de leden van de Raad, de juridische dienst van de Raad en zelfs van het Parlement, de relevante vroegere rechtspraak van het Hof en de context waarbinnen de Commissie haar voorstellen als dwingend betitelde, waren voldoende om een zodanige twijfel te doen ontstaan over de vraag of zij het karakter hadden van „communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten", dat het niet gewettigd lijkt om de weigering van gemeenschapsfinanciering op de niet-inachtneming daarvan te baseren.

153. De verklaring van de Commissie — die niet uitdrukkelijk vermeldt welke consequenties de Commissie van plan is bij de goedkeuring van de rekeningen aan de niet-inachtneming van haar voorstellen te verbinden, maar enkel, zonder nadere specificatie, spreekt van de aanwending van „alle middelen die haar ten dienste staan" — is overigens pas halverwege het jaar afgelegd. Tot op dat moment was er enkel de verklaring in de notulen van de raadsvergadering van 15 tot en met 17 december 1980, waarin de Raad „constateerde" dat de Lid-Staten hun visserij-activiteiten op zodanige wijze zouden uitoefenen dat bij de door hun schepen gedane vangsten *rekening zou worden gehouden* met de *TAC's* (*en niet met de quota*) die de Commissie voor 1981 had voorgesteld.

154. Het toepasselijke wettelijke kader was dus voor de Lid-Staten niet voldoende duidelijk en nauwkeurig om precies te kunnen bepalen wat de toepasselijke regels waren en zonder enige onzekerheid te kunnen taxeren welke financiële consequenties de Commissie aan de eventuele schending daarvan zou verbinden.

155. Wij hebben hier dus niet te maken met een *duidelijke* inbreuk op gemeenschapsbepalingen, en daarmee ontbreekt een van de eisen die juist de Commissie in al haar documenten naar voren lijkt te brengen als voorwaarde voor de weigering van de gemeenschapsfinanciering.

156. Onder deze omstandigheden verzetten de eisen van rechtszekerheid — waaraan het Hof herhaaldelijk groot belang heeft toegekend [24] — zich er mijns inziens tegen, dat de Lid-Staten bij de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen worden gestraft voor het simpele feit, dat zij de door de Commissie voorgestelde quota niet hebben doen naleven.

157. Dit betekent niet zonder meer aanvaarding van het betoog van de Nederlandse en de Duitse regering, dat de Com-

24 — Zie bij voorbeeld de reeds geciteerde arresten Gondrand (r.o. 17) en Kloppenburg (r.o. 11). In laatstgenoemd arrest wordt met name overwogen, dat „gelijk het Hof reeds herhaaldelijk heeft overwogen, ... het gemeenschapsrecht duidelijk en zijn toepassing voor de justitiabelen voorzienbaar [dient] te zijn". En in het arrest van 10 juli 1980, zaak 32/79, vond het Hof het nodig om — weliswaar in een andere context maar in bewoordingen aan de relevantie waarvan geen twijfel kan bestaan — op te merken, dat „het vereiste van rechtsduidelijkheid... bijzonder dwingend [is] in een sector waarin elke onzekerheid kan leiden tot incidenten en tot toepassing van zeer zware straffen".

missie de restituties had moeten schorsen op het moment dat zij een overschrijding van de quota vaststelde: ik zie niet in, hoe zij dit had kunnen doen, en anderzijds is niet voldoende komen vast te staan, dat zij over de noodzakelijke informatie beschikte om dit te kunnen doen.

158. Dit wil ook niet zeggen, dat Denemarken helemaal gelijk heeft, wanneer het stelt, dat schending van artikel 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70 (de termijn voor goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar liep eind 1982 af en niet in 1985) weliswaar geen nietigheid meebracht maar wel impliceerde, dat de Commissie niet met een „nieuw juridisch concept" (het verband tussen de quota en de financiering) kon komen.

159. De zin van de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 en de datum van de verklaring van de Commissie over het rechtskarakter van haar voorstellen (27 juli 1981) doen enigszins afbreuk aan de gedachte, dat er pas ten tijde van de goedkeuring van de rekeningen sprake zou zijn geweest van een „nieuw juridisch concept". Indien de voorstellen van de Commissie ontegenzeglijk bindende „communautaire voorschriften" zouden zijn geweest, zou de weigering van de financiering geheel in de lijn van de praktijk van de Commissie en de rechtspraak van het Hof hebben gelegen.

160. Deze voorstellen waren echter niet *ontegenzeglijk* bindende communautaire voorschriften, en daarom kon men in 1981 ook niet *met zekerheid* zeggen dat het rechtsgevolg hiervan was, dat de financiering zou worden geweigerd.

161. Tot aan de goedkeuring van de rekeningen bestaat er een bepaalde onzekerheid, en de regeringen hebben dit, gelijk de Deense regering erkent, te accepteren. Artikel 5 van verordening nr. 729/70 beperkt deze in beginsel tot een jaar: de vertraging bij de goedkeuring van de rekeningen verlengt de duur van deze onzekerheid; ik erken dat dit de situatie ernstiger maakt.

162. Hoe dit ook zij, de overige opmerkingen kunnen reeds de conclusie dragen, dat het rechtszekerheidsbeginsel — of het vertrouwensbeginsel — zodanig is geschonden, dat ook om die reden nietigverklaring van de gewraakte beschikkingen gewettigd is.

3. *Vormgebreken en onregelmatige procedure*

163. Onder dit opschrift kunnen de volgende drie middelen worden samengebracht:

a) De bestreden beschikkingen berusten niet op een handeling van de communautaire instellingen waaraan formeel bindende werking is toegekend: de Commissie heeft een eenvoudige verklaring afgelegd voor de Raad, maar geen beschikking of verordening in de zin van artikel 189 EEG-Verdrag vastgesteld. Tot zover het Ierse argument.

b) Volgens het Verenigd Koninkrijk zijn de bestreden beschikkingen niet overeenkomstig artikel 190 EEG-Verdrag naar behoren met redenen omkleed.

c) Volgens de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk ten slotte had de Commissie een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 169 EEG-Verdrag moeten inleiden. Zij betogen dat de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL niet mag worden aangewend om overtredingen van het gemeenschapsrecht financieel te bestraffen, te meer nu die procedure niet dezelfde processuele waarborgen biedt als de niet-nakomingsprocedure van artikel 169 EEG-Verdrag.

164. Ik zal deze drie argumenten ieder afzonderlijk onderzoeken.

165. De gegrondheid van het eerste moet mijns inziens worden onderzocht aan de hand van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel. De omstandigheid dat de verklaring van de Commissie niet is omgezet in een formeel bindende handeling in de zin van artikel 189 EEG-Verdrag, heeft de betrokken Lid-Staten allicht gesterkt in hun twijfels omtrent de verbindendheid van die verklaring, en daarmee in hun overtuiging, dat er geen financiële gevolgen uit zouden voortvloeien zo niet dat het hier een louter „advies" betrof.

166. Het argument dat de bestreden beschikkingen niet naar behoren met redenen zijn omkleed, acht ik zonder meer ongegrond. Blijkens het arrest van het Hof van 27 januari 1981 [25] lijdt het immers geen twijfel, dat de motieven niet uitdrukkelijk in de beschikking zelf behoeven te zijn vermeld, indien zij anderszins ondubbelzinnig bekend zijn gemaakt. In casu volstond het bij de beschikkingen gevoegde syntheseverslag, naast de talrijke bilaterale contacten, opdat de Lid-Staten kennis konden nemen van de motivering en voor het Hof hun afwijkend standpunt uiteen konden zetten (en opdat het Hof die standpunten kon beoordelen).

167. Dat de Commissie ten slotte geen „oneigenlijk gebruik van een procedure" heeft gemaakt, blijkt reeds bij lezing van de rechtsoverwegingen van het arrest van 7 februari 1979 (gevoegde zaken 15 en 16/76, reeds aangehaald).

168. Daar overwoog het Hof, dat de twee betrokken procedures onafhankelijk zijn van elkaar, op verschillende doelstellingen zijn gericht en door verschillende regels worden beheerst. In de procedure van artikel 169 beschikt de Commissie over een discretionaire bevoegdheid bij de beoordeling van de niet-nakoming en voor de vervolging van de betrokken Lid-Staat; in voorkomend geval kan zij zelfs van voortzetting van de procedure afzien. In de procedure van de goedkeuring der rekeningen ontbreekt deze mogelijkheid, en kan de Commissie enkel vaststellen of de rekeningen beantwoorden aan de voorschriften inzake de verdeling van de financiële lasten. Dit is wat zij in casu heeft gedaan, ook al zijn partijen het niet eens over de draagwijdte van de betrokken regels.

4. *De door de Commissie gevolgde methode van berekening van de geweigerde financieringen*

169. Enkele verzoekende Lid-Staten — Frankrijk, Denemarken, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek — bestrijden de door de Commissie gevolgde berekeningsmethode.

170. Daar zij niet beschikte over de gegevens aan de hand waarvan zij kon vaststellen, hoeveel vis naast de quota was gevangen en uitgaven had veroorzaakt, redeneerde de Commissie aldus dat, behoudens tegenbewijs, de totale hoeveelheid waarmee de quota waren overschreden, kon worden geacht uitgaven ten laste van het EOGFL te hebben veroorzaakt.

171. In de mededelingen die zij tot de Lid-Staten richtte, zette zij vervolgens de gevolgde methode uiteen met de opmerking, dat in het kader van de definitieve goedkeuring van de rekeningen de uit deze „maximalistische" berekeningen voortvloeiende cijfers konden worden geverifieerd en de elementen konden worden verschaft die tot een afwijkend resultaat konden leiden.

172. Volgens de Commissie hebben alle betrokken Lid-Staten — met uitzondering van Denemarken en het Verenigd Koninkrijk — van deze mogelijkheid ruim gebruik gemaakt.

25 — Arrest van 27 januari 1981, zaak 1251/79, Italië/Commissie, Jurispr. 1981, blz. 205, 221 en 222.

173. Verweerster is van oordeel dat ieder nieuw middel dienaangaande in het kader van de onderhavige beroepen op grond van artikel 42, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering tardief zal moeten worden geacht.

174. Gelet op mijn conclusies met betrekking tot de hiervoor onderzochte argumenten, komt het mij voor dat het Hof zich niet zal behoeven uit te spreken over de gegrondheid van dit nieuwe middel.

175. Ik zou er niettemin enige opmerkingen bij willen plaatsen.

176. In de eerste plaats betoogt de Commissie mijns inziens ten onrechte, dat het door verzoekers aangevoerde middel te laat is voorgedragen.

177. Het staat uiteraard aan de betrokken Lid-Staten om aan te tonen, dat aan de gemeenschapsrechtelijke voorwaarden voor de verkrijging van de door hen gevraagde financieringen is voldaan.

178. Maar het Verenigd Koninkrijk heeft mijns inziens gelijk waar het opmerkt, dat het door de Commissie tot staving van haar betoog aangevoerde arrest van het Hof van 12 juli 1984 [26] veeleer bevestigt, dat de Lid-Staten steeds de mogelijkheid hebben om voor het Hof het bewijs te leveren dat een bepaalde uitgave de facto rechtmatig werd gedaan.

179. Anders zouden de rechten van de verdediging ernstig worden aangetast.

180. Ten gronde zou ik nog willen opmerken dat, uitgaande van het beginsel dat geen van de vangsten waarmee de quota zijn overschreden en die uitgaven hebben veroorzaakt, door het EOGFL kon worden gefinancierd, ik er niet van overtuigd ben dat de Commissie een juistere benadering voorstaat van de methode voor goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL.

181. Deze methode komt er in de grond op neer, dat de interventieuitgaven in de eerste plaats worden aangerekend aan het deel van de vangsten waarmee de quota zijn overschreden en in zoverre niet in aanmerking komen voor financiering door het EOGFL. De interventieuitgaven komen dan alleen voor financiering in aanmerking, indien de hoeveelheden die tot uitgaven hebben geleid, groter zijn dan de vangsten waarmee de vastgestelde quota zijn overschreden.

182. Dit kan betekenen, dat zowel uitgaven met betrekking tot excessieve vangsten als uitgaven in verband met hoeveelheden die binnen de grenzen van de quota waren gevangen nog voordat deze werden overschreden, van financiering door de Gemeenschap zijn uitgesloten. Evenwel is het ook bij een ruime uitlegging van de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 ondenkbaar, dat uitgaven die betrekking hebben op door de quota gedekte vangsten, in beginsel en behoudens tegenbewijs van communautaire financiering zouden zijn uitgesloten.

183. Dit betekent dat de Commissie, die haar berekeningen op een onjuist beginsel heeft gebaseerd, is afgeweken van haar eigen logica en van de logica die ten grondslag ligt aan het stelsel van communautaire financiering van de uitgaven in verband met het functioneren van de gemeenschappelijke marktordeningen.

184. Gelijk zij zelf toegeeft, heeft zij dit uiteraard gedaan om redenen van praktische aard, verband houdend met het ontbreken van gegevens over de inachtneming door de Lid-Staten van de instandhoudingsmaatregelen. Dit is een tekortkoming die voor een groot deel te wijten is aan het ontbreken van communautaire controlesystemen, die een evolutie van het gemeenschapsrecht stellig mogelijk zou maken.

26 — Zaak 49/83, Luxemburg/Commissie, Jurispr. 1984, blz. 2931.

185. Op het eerste gezicht heeft men evenwel de indruk, dat de maandelijkse overzichten die de Lid-Staten aan de Commissie zenden, een min of meer nauwkeurige specificatie van de interventiekosten mogelijk zouden moeten maken. Deze zou gelijke tred houden met de uitputting van de quota, zodat de Commissie zou kunnen vaststellen vanaf welk moment de quota worden overschreden en de interventieuitgaven „in strijd zijn met het gemeenschapsrecht".

186. Ondertussen is het zeker, dat de Commissie ieder tegenbewijs toeliet en dat verschillende Lid-Staten gebruik maakten van de mogelijkheid om de Commissie ervan te overtuigen, dat de interventiekosten geen verband hielden met vangsten waarmee de quota waren overschreden en dat haar cijfers moesten worden gecorrigeerd.

187. Andere Lid-Staten deden zulks niet in het stadium van de goedkeuring van de rekeningen.

188. Evenwel moet worden erkend, dat de procedure dienaangaande niet alle gegevens verschaft op grond waarvan onweerlegbare conclusies inzake de regelmatigheid van iedere uitgave mogelijk zouden zijn, vooral waar het gaat om interventies betreffende „intra-quota"-vangsten, die eventueel het resultaat zijn van de invloed op de markt van onregelmatige vangsten.

189. Het komt mij voor dat, zo het Hof zich op dit punt zou moeten uitspreken, partijen om aanvullende ophelderingen zou moeten worden gevraagd. Aan de hand van nadere details zou het wellicht mogelijk zijn, het deel van de uitgaven dat wordt geacht in strijd met de communautaire voorschriften te zijn gedaan, eventueel te verlagen.

190. Ik zou echter nu reeds willen opmerken, dat er enige onnauwkeurigheid kleeft aan het argument van Nederland, dat de datum waarvan moet worden uitgegaan om een verband te leggen tussen de quota en de financiering, 27 juli 1981 was, de datum van de verklaring van de Commissie aan de Raad, daar de toegekende restituties tot die datum aan generlei beperking waren onderworpen.

191. Voor zover bedoeld verband al algemeen toelaatbaar is te achten, zou rekening moeten worden gehouden met de omstandigheid, dat de op die datum door de Commissie vastgestelde quota waren vastgesteld voor het gehele visseizoen 1981. In beginsel is het derhalve niet doorslaggevend, op welke datum de quota werden vastgesteld, maar op welk moment de gevangen hoeveelheden de quota overschreden.

192. Er zou slechts een probleem rijzen, indien een aan een bepaald land toegekend quotum vóór 27 juli was overschreden, maar dan nog zou het argument van de rechtszekerheid steun bieden aan het Nederlandse argument.

III — De beschikkingen inzake het begrotingsjaar 1982

193. Hiervoor is gebleken, dat de rechtssituatie in 1982 aanzienlijk anders lag dan in 1981.

194. Toch was het de Raad ook in dat jaar niet gelukt, de door de Commissie geformuleerde voorstellen voor TAC's en quota goed te keuren, waarop hij interimmaatregelen trof die in de loop van het jaar werden verlengd.

195. Op 25 januari 1983 stelde de Raad ten slotte de verordeningen nrs. 170 en 172/83 vast, waarbij met terugwerkende kracht de TAC's voor 1982 werden bepaald met de verdeling daarvan over de Lid-Staten.

196. Aangaande verzoekers argumenten moet er in de eerste plaats rekening mee worden gehouden, dat Ierland in zaak 239/86 — evenals in zaak 325/85 — de bevoegdheid van de Commissie betwist om aan haar voorstellen inzake TAC's en quota enigerlei bindende werking toe te kennen.

197. Om de redenen die ik hieromtrent reeds heb uiteengezet naar aanleiding van de eerdere beroepen, moet worden betwijfeld of de niet-vaststelling door de Raad van de instandhoudingsmaatregelen die hij had moeten treffen, door de Commissie op regelmatige wijze — dat wil zeggen volgens bovenbedoelde overlegprocedure — is goedgemaakt.

198. Vast staat dat de Raad, zoals gezegd, in 1982 een reeks voorlopige maatregelen trof. Hij bepaalde echter alleen, dat *rekening moest worden gehouden* met de voorstellen van de Commissie, zonder aan die voorstellen ondubbelzinnig bindende werking toe te kennen.

199. In ieder geval is het Ierse argument hier minder overtuigend dan in zaak 325/85, nu de Commissie bovendien heeft betoogd dat de goedkeuring met terugwerkende kracht van de TAC's en quota bij verordening nr. 172/83 alle gebreken zou kunnen opheffen.

200. Het Nederlandse standpunt in zaak 237/86 wijkt op dit punt af van dat van Ierland. De Nederlandse regering heeft erop gewezen, dat zij in 1982 een op de laatste voorstellen van de Commissie gebaseerde nationale vangstbeperking had vastgesteld en dat het nationale quotum voor makreel uiteindelijk werd vastgesteld op een niveau waarmee de Commissie instemde.

201. Daar de Commissie evenwel besloot, een bedrag van 13 317 224 HFL betreffende uitvoerrestituties voor makreel, die haars inziens waren toegekend in strijd met de vastgestelde quota, van financiering uit te sluiten, stelde Nederland het onderhavige beroep in met het betoog, dat niet-inachtneming van de quota — aangenomen dat die niet-inachtneming kan worden vastgesteld — geen financiële gevolgen in het kader van de rekeningen van het EOGFL kan hebben. Nederland is van oordeel dat: a) de instandhoudingsmaatregelen, die hoofdzakelijk zijn gebaseerd op overwegingen van biologische aard, geheel moeten worden onderscheiden van marktpolitieke maatregelen; b) noch verordening nr. 100/76 noch verordening nr. 3796/81, betreffende de gemeenschappelijke marktordening, enigerlei beperking bevatten aangaande de hoeveelheden vis waarvoor uitvoerrestituties kunnen worden toegekend, in dier voege dat, ook indien dergelijke beperkingen bestonden, zij niet van toepassing zijn daar zij oncontroleerbaar zijn; c) verordening nr. 729/70 voor financiering door het EOGFL enkel verlangt, dat de uitgaven in overeenstemming zijn met de voorschriften inzake de gemeenschappelijke marktordening, zodat de Commissie die criteria ten onrechte ook van toepassing acht op andere elementen van het gemeenschapsrecht, die met het functioneren van de markt niets uitstaande hebben; d) de door de Commissie voor 1982 voorgestelde TAC's en quota in zoverre derhalve niet zijn te beschouwen als communautaire voorschriften in de zin van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 729/70.

202. In dit verband verwijs ik naar mijn opmerkingen omtrent het tweede middel van

verzoekers beroepen tegen de beschikkingen betreffende het jaar 1981.

203. Gezien het verband tussen de instandhoudingsmaatregelen en de ordening der markten mogen zij mijns inziens in beginsel niet worden uitgesloten van de reeks van communautaire voorschriften waarvan de inachtneming volgens verordening nr. 729/70 een voorwaarde vormt voor financiering van de uitgaven door het EOGFL.

204. De rechtssituatie zoals die bestond in 1982 (en ook in 1981) was echter niet zodanig, dat de ondernemers en de Lid-Staten er vast van overtuigd waren dat er een dergelijk verband bestond tussen de inachtneming van de quota en de financiering door het EOGFL.

205. Bovendien moet in aanmerking worden genomen, dat verordening nr. 3796/81 op 29 december 1981 dat uitdrukkelijk verband alleen legde voor het uit de markt nemen van produkten; de uitvoerrestituties — alleen hierop heeft het beroep van Nederland betrekking — werden er niet door geraakt. Gelijk de Commissie zelf toegeeft, valt de terughoudendheid van de wetgever voor een groot deel te verklaren uit de enorme moeilijkheden bij de controle. Er zijn geen redenen waarom zij in dit opzicht aan de Lid-Staten hogere eisen zou stellen dan aan zichzelf.

206. Het Nederlandse beroep moet worden toegewezen, voor zover de rechtssituatie in 1982 verre van zeker was en de Commissie niet heeft kunnen aantonen, dat toezicht op de quota mogelijk is voor wat betreft de uitvoerrestituties.

207. Nog een nadere opmerking bij het beroep van Ierland, dat zich ook hier uitdrukkelijk beroept op schending van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel.

208. Hiervoor is gebleken, dat de context van het argument thans enigszins anders ligt dan in 1981. Dit geldt te meer, nu het beroep van Ierland niet alleen betrekking heeft op de uitgaven voortvloeiend uit uitvoerrestituties, maar ook op uitgaven wegens het uit de markt nemen van vis. Waar het wat de uitvoerrestituties betreft mogelijk is om (zoals in het geval van Nederland) het aan artikel 26, lid 2, van verordening nr. 3796/81 ontleende argument toe te passen, kan zulks niet meer worden gezegd van laatstbedoelde interventies.

209. Maar hier vloeit de onzekere rechtssituatie waarover Ierland zich kan beklagen, voort uit de onzekerheid omtrent het bestaan van bindende communautaire voorschriften waarvan de niet-inachtneming zou moeten worden bestraft met niet-financiering door het EOGFL.

210. Er zij immers aan herinnerd dat, ondanks de verklaring van de Commissie van 21 juli 1982 en van de voorlopige besluiten van de Raad, en ondanks de vernieuwing ingevoerd bij verordening nr. 3796/81 (bekendgemaakt op 31.12.1981 om in werking te treden op 1.6.1982 [27]), de TAC's en quota in werkelijkheid eerst in januari 1983 werden vastgesteld bij verordening nr. 172/83, zonder dat de daarin vastge-

27 — De door Ierland aangevoerde omstandigheid, dat verordening nr. 1865/82 van de Raad van 28 juni 1982 (PB 1982, L 206, blz. 1) de toepassing van de artikelen 13 en 14 van verordening nr. 3796/81 heeft opgeschort, brengt geen wijziging in die situatie, noch de argumenten die voor het jaar 1982 aan laatstgenoemde verordening kunnen worden ontleend: artikel 26, lid 2, werd niet geraakt en de toepassing ervan niet opgeschort, zodat de erin vervatte regeling vanaf 1 juni 1982 van toepassing was op de voorschriften van verordening nr. 3796/81 die bij verordening nr. 1865/82 niet werden opgeschort (te weten de artikelen 8, 16, 17 en 18) en, eventueel, op artikel 11 van verordening nr. 100/76, waarvan de geldigheid bij verordening nr. 1865/82 werd verlengd tot 13 december 1982.

stelde terugwerkende kracht was voorzien in verordening nr. 170/83, die er de rechtsgrondslag van vormt.

211. In de loop van het jaar werden de Lid-Staten enkel uitgenodigd, *rekening te houden* met de door de Commissie gedane voorstellen inzake TAC's, die overigens niet voorzagen in een verdeling van de vangsten over de Lid-Staten.

212. Onder die omstandigheden kan, niettegenstaande de voorzichtigheid die geboden is op het gebied van het behoud van de visbestanden en de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten krachtens artikel 5 EEG-Verdrag, van deze laatste niet worden verlangd dat zij in het visseizoen 1982 een quotum in acht lieten nemen waarvan zij geen flauwe notie hadden, ook al gingen zij af op de voorstellen van de Commissie.

213. Mitsdien kan niet worden gesteld, dat er voor Ierland in 1982 duidelijke en nauwkeurige regels bestonden waarvan de schending weigering van de financiering van de interventies zou rechtvaardigen op grond van artikel 3 van verordening nr. 729/70.

214. Nog een opmerking over een andere door de Nederlandse regering aangeroerde kwestie. Zij betoogt subsidiair, dat de Commissie bij haar berekeningen geen rekening heeft gehouden met de hoeveelheden vis aangevoerd uit niet-gequoteerde gebieden (volgens de administratie rederijen 40 501 ton makreel).

215. De Commissie bestrijdt de betrouwbaarheid van de door Nederland overgelegde cijfers en merkt op, dat de parlementaire vraag waarop de Nederlandse regering haar argument mede baseert, irrelevant is, daar zij handelt over de makreelvangst in het algemeen en niet alleen over die van de vissers van de Gemeenschap, en er geen aanwijzing aan kan worden ontleend over het Nederlandse aandeel in de vangsten buiten de communautaire wateren.

216. Zo het Hof zich hieromtrent zou moeten uitspreken, zou het ongetwijfeld nodig zijn, nadere toelichtingen en bewijselementen te verlangen opdat Nederland zijn standpunt volgens de regels der bewijslast kan staven.

IV — Conclusie

217. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

a) de beroepen van Ierland (zaak 325/85), Frankrijk (zaak 336/85), het Verenigd Koninkrijk (zaak 346/85) en Denemarken (zaak 348/85), betreffende de beschikkingen inzake de goedkeuring van de rekeningen voor 1981, gegrond te verklaren met de overweging, dat niet kan worden gesteld dat er bindende communautaire voorschriften houdende vaststelling van TAC's en quota bestonden die de Lid-Staten moesten naleven;

b) subsidiair dezelfde beroepen en primair de beroepen van Nederland (zaken 326/85 en 237/86), de Bondsrepubliek (zaak 332/85) en Ierland (zaak 239/86) gegrond te verklaren wegens schending van het rechtszekerheidsbeginsel;

c) dienovereenkomstig de aangevochten beschikkingen gedeeltelijk nietig te verklaren voor zover verzoekers zulks vorderen.

218. Zo het Hof zich hierbij niet mocht aansluiten, zal de procedure mijns inziens moeten worden heropend, opdat aan het Hof nadere toelichtingen en bewijselementen worden overgelegd aan de hand waarvan het de juistheid van de berekeningen van de Commissie en daarmee van de bij de goedkeuring van de rekeningen gehanteerde waarden zal kunnen toetsen.

219. Gelet op mijn primaire conclusie komt het mij voor, dat de kosten van het geding door de Commissie moeten worden gedragen (artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering), behalve in zaak 326/85, waarin elk der partijen haar eigen kosten zal moeten dragen daar de veroordeling van verweerster in de kosten hier niet is gevorderd.