RETSMØDERAPPORT
i sag 326/85 *

I — Faktiske omstændigheder

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

a) restitutionerne ved udførsel til tredjelande og

b) interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne.

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

Ifølge artikel 3 finansieres interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

Artikel 5, stk. 2, litra b), bestemmer, at Kommissionen inden udløbet af det følgende år afslutter de kontorers og organers regnskaber, som har kompetence til at betale de udgifter, som er omfattet af artiklerne 2 og 3.

Ifølge artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 1723/72 af 26. juli 1972 om afslutning af regnskaberne vedrørende Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (JO L 186, s. 1 — ikke oversat til dansk) skal medlemsstaterne senest den 31. marts i det år, der følger efter året, hvor de udgifter, der vedrører dem, er betalt, sende Kommissionen årsregnskaber, beretninger og en oversigt over udgifterne. Artikel 8 i Kommissionens forordning nr. 1723/72 bestemmer under litra a), at afgørelsen om afslutning af regnskaberne, jfr. artikel 5, stk. 2, litra b), i forordning nr. 729/70 omfatter fastsættelsen af de udgifter, som den enkelte medlemsstat har afholdt i det pågældende år, og som anerkendes som påhvilende EUGFL, Garantisektionen.

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

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

* Processprog: Nederlandsk.

19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19).

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

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

Forordning nr. 100/76 indeholdt ikke samme bestemmelser som artikel 26, stk. 2, i Rådets forordning nr. 3796/81 af 29. december 1981 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 379, s. 1) som skulle anvendes fra 1982. Ifølge sidstnævnte forordnings artikel 26, stk. 2, indrømmes der kun finansiering af interventionsforanstaltninger for varer hidrørende fra en fiskebestand eller fra en gruppe af fiskebestande inden for de mængder, der eventuelt er tildelt den pågældende medlemsstat af de samlede tilladte fangster af den pågældende fiskebestand eller gruppe af fiskebestande.

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

Artikel 4 bestemte, at såfremt der på grund af en medlemsstats fiskeri i de i artikel 2 nævnte farvande er fare for en alt for intensiv udnyttelse af bestemte fiskebestande i disse farvande, kan Rådet på forslag af Kommissionen i overensstemmelse med den i Traktatens artikel 43, stk. 2, fastsatte fremgangsmåde træffe de nødvendige foranstaltninger til bevarelse af disse fiskebestande, herunder navnlig restriktioner med hensyn til fangst af visse fiskearter, fangstområder, fangstperioder, fangstmetoder og fiskeredskaber.

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

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

6. Den 3. november 1976 vedtog Rådet den såkaldte »Haag-resolution«, i hvis bilag VI Rådet erklærede, at indtil fællesskabsforanstaltningerne vedrørende bevarelse af res-

sourcerne, som for tiden er under udarbejdelse, sættes i kraft, undlader medlemsstaterne at træffe ensidige foranstaltninger til bevarelse af ressourcerne. Rådet bestemte imidlertid, at såfremt man i de internationale fiskerikommissioner ikke nåede frem til en aftale for 1977, og såfremt der derefter ikke straks kunne vedtages autonome fællesskabsforanstaltninger, kunne medlemsstaterne dog i forebyggende øjemed, og således at der ikke skete nogen forskelsbehandling, træffe passende foranstaltninger til at sikre beskyttelsen af de ressourcer, som befinder sig i fiskerizonerne ud for deres kyster. Inden vedtagelsen af disse foranstaltninger burde den pågældende medlemsstat søge at indhente Kommissionens godkendelse, og denne skulle konsulteres i samtlige faser af disse procedurer.

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

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

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

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

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

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

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

»1) Medlemsstaterne påser, at udøvelsen af fiskeri sker på en sådan måde, at der tages hensyn til de samlede tilladte fangstmængder (TAC) og til den del af TAC, der er tildelt tredjelande inden for rammerne af aftaler og arrangementer indgået til disse, således som disse mængder er anført i forordning (EØF) nr. 754/80, og i Kommissionens æn-

drede forslag af 12. september og 24. oktober 1980, og underretter Kommissionen i henhold til forordning (EØF) nr. 753/80. De fangster, som tages i overgangsperioden, afskrives på de kvoter, som Rådet fastsætter endeligt for 1980.

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

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

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

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

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

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

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

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

Det fremgår af referatet af Rådets møde af 27. juli 1981 (PV/Cons. 37 Pêche 197, 8682/81, ss. 8 og 9), at Kommissionens erklæring blev anfægtet af Rådets juridiske tjeneste og forskellige medlemsstater, og at Rådet som følge heraf vedtog at drøfte de foreslåede TAC og kvoter for 1981 på sit næste møde.

Ved skrivelse af 28. juli 1981 mindede Kommissionen medlemsstaterne om denne erklæring, idet den præciserede, at den følte sig forpligtet til ikke blot at godkende eller ikke godkende, ud fra en sammenligning med dens egne forslag, sådanne nationale foranstaltninger, som måtte blive den forelagt, men også til at kræve, at alle medlemsstater tog skridt til at overholde Kommissionens forslag. Kommissionen understregede, at dens stillingtagen var bestemt af nødvendigheden af, at der udøves kontrol med fiskeriet i overgangsperioden, og at den, indtil Rådets næste møde, havde til hensigt at godkende fangster, som ikke overskred tre fjerdedele af mængden af de af Kommissionen foreslåede kvoter. Kommissionen anmodede alle medlemsstater om inden den 24. august 1981 at underrette den om de foranstaltninger, de havde til hensigt at tage for at sikre, at denne generelle regel overholdtes i overgangsperioden.

14. Den 17. september 1981 indførte den nederlandske regering ved en ændring af sin beslutning af 1980 om midlertidige bestemmelser om en begrænsning af fangstmængderne af saltvandsfiskearter med undtagelse af tunger og rødspætter et forbud mod fangst af makreller i område III og IV samt på visse betingelser en begrænsning af fangsten i område VI, VII og VIII til 22 000 tons. Kommissionen godkendte denne nationale bevaringsforanstaltning.

15. I perioden 1. januar 1982-31. marts 1982 blev fiskeriet i Fællesskabets farvande igen reguleret af Rådets midlertidige afgørelse 81/1052 af 29. december 1981 (EFT L 379, s. 52), hvorefter det blev pålagt medlemsstaterne at tage hensyn til de samlede tilladte fangstmængder, foreslået af Kommissionen den 24. juli 1981. Senere fastsatte Rådet for 1982 andre midlertidige foranstaltninger.

16. Den 25. januar 1983 udstedte Rådet forordning nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1). I forordningens artikel 3 fastsættes TAC og i artikel 4 fordelingen af fangstmængderne mellem medlemsstaterne. I henhold til denne forordning skulle Rådet herefter fastsætte de nødvendige TAC og kvoter. Der skete imidlertid ingen fastsættelse for 1981.

17. Ved skrivelse af 13. december 1983 meddelte Kommissionen den nederlandske regering, at udgifterne på 16 688 198 HFL, som Nederlandene havde afholdt i 1981 til udbetaling af eksportrestitutioner for dybfrosne makreller, ikke opfyldte betingelserne for finansiering af EUGFL, da udgifterne ikke var blevet afholdt i overensstemmelse med fællesskabsretten. Kommissionen opfordrede sidst i skrivelsen den nederlandske regering til at bekræfte rigtigheden af oplysningerne vedrørende størrelsen af restitutionerne.

18. Den 29. maj 1984 meddelte Kommissionen den nederlandske regering, at interventioner til et beløb af 1 963 259,79 HFL, som Nederlandene havde foretaget i 1981, heller ikke kunne finansieres.

19. Den nederlandske regering meddelte den 20. juni 1984, at den ikke havde overtrådt reglerne om restitutioner, at hverken

forordning nr. 100/76 eller forordning nr. 3796/81 indeholdt begrænsninger for udbetaling af restitutioner, og at artikel 26 i forordning nr. 2796/81, for så vidt angår interventioner, først fandt anvendelse med virkning fra 1. juni 1982, hvorimod forordning nr. 100/76 ikke indeholdt en sådan begrænsning. Den nederlandske regering gjorde yderligere opmærksom på en række andre materielle unøjagtigheder.

20. Ved beslutning 85/464 af 28. august 1985 om afslutning af de af Kongeriget Nederlandene forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1981, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 267, s. 46), afslog Kommissionen finansieringen af eksportrestitutioner inden for fiskerisektoren til et beløb af 16 691 422,52 HFL og interventioner inden for fiskerisektoren til et beløb af 1 963 259,79 HFL.

21. Kommissionen gav ved skrivelse af 5. september 1985 Kongeriget Nederlandene meddelelse om beslutningen.

II — Skriftveksling og parternes påstande

1. Kongeriget Nederlandenes stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 6. november 1985.

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

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

— Kommissionens beslutning 85/464 af 28. august 1985 annulleres i det omfang, den indebærer, at et beløb på 16 691 422,52 HFL for eksportrestitutioner inden for fiskerisektoren samt et beløb på 1 963 259,79 HFL for interventioner inden for fiskerisektoren, jfr. de af Nederlandene forelagte regnskaber for regnskabsåret 1981, ikke kan indgå i fællesskabsfinansieringen.

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

— frifindelse;

— sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Kongeriget Nederlandene har anlagt annullationssøgsmål i henhold til EØF-Traktatens artikel 173 under påberåbelse af, at der er sket en overtrædelse af de til gennemførelse af Traktaten udstedte retsregler. Sagsøgeren har anført, at Kommissionen har fejlfortolket artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 729/70 og som følge heraf forordningerne nr. 100/76, 110/76 og 2730/79.

Til støtte for sin påstand har Kongeriget Nederlandene *dels* fremført en række principale argumenter vedrørende restitutioner og interventioner samt Kommissionens fremgangsmåde, hvorved det har gjort gældende, at Kommissionens synspunkt vedrørende kvoterne er uholdbart, *dels* subsidiære argument, hvorved det har anført, at synspunktet kun delvis kan lægges til grund for 1981, og her navnlig henvist til datoen for de af Kommissionen fremsatte forslag.

A — *Principale argumenter*

1) Kongeriget Nederlandene har anført, at der ikke i 1981 fandtes en fælles fiskeripolitik som den i dag gældende, og at der navnlig ikke fandtes en reel fælles politik på bevaringsområdet. Kongeriget Nederlandene har dog anerkendt, at Kommissionen under de foreliggende omstændigheder var beføjet til at kræve, at medlemsstaterne traf beva-

ringsforanstaltninger i overensstemmelse med dens forslag.

a) *Restitutioner og interventioner*

Kongeriget Nederlandene har imidlertid bestridt, at bevaringsforanstaltninger og markedspolitik kan behandles under ét. Der er tale om ordninger med vidt forskellige mål; bevaringsforanstaltninger hviler på biologiske hensyn, der intet har at gøre med markedspolitik. Ifølge Kongeriget Nederlandene bør de udgifter, der afholdes i henhold til de markedspolitiske bestemmelser, indgå i fællesskabsfinansieringen.

Kongeriget Nederlandene har anført, at hverken artikel 23 i den gældende forordning nr. 100/76 eller artikel 25 i den senere udstedte forordning nr. 3796/81 begrænser muligheden for at finansiere eksportrestitutioner, hvorimod artikel 26 i forordning nr. 3796/81, for så vidt angår interventioner, indeholder en sådan begrænsning med virkning fra 1982. Forordning nr. 2730/79 indeholder heller ikke krav om, at fisk, der eksporteres, skal være fanget inden for en tildelt kvote. Ifølge sagsøgeren kan Kommissionen ikke, i mangel af udførlige bestemmelser fra fællesskabslovgiverens side rejse et sådant tillægskrav.

Ved at hævde, at forholdet udelukkende er reguleret af artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 729/70 har Kommissionen ifølge Kongeriget Nederlandene undladt at tage hensyn til forordning nr. 100/76 om den fælles markedsordning for fiskerivarer og til, at sidstnævnte forordning ikke indeholder bestemmelser om begrænsning af finansieringen. Herved opstår der ligeledes en særdeles usikker situation; for at kunne afslå fællesskabsfinansiering er det nemlig tilstrækkeligt, uafhængigt af de pågældende specifikke bestemmelser, at hævde, at en eller anden fællesskabsretlig regel er overtrådt.

Ifølge Kongeriget Nederlandene er en henvisning til dommen af 7. februar 1979 (Nederlandene mod Kommissionen, 11/76, Sml. s. 245) ikke relevant i den foreliggende sag, da den fælles markedsordning for fiskerivarer ikke indeholder begrænsninger af den af Kommissionen anførte art. Det fremgår på ingen måde af den nævnte dom, at betaling er udelukket i tilfælde af uoverensstemmelse med fællesskabsretten. Dette gælder kun, hvis overtrædelsen af Traktaten reelt hindrer markedsordningen i at fungere efter hensigten, hvilket ikke er tilfældet her.

Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at henvisningen til dommene af 7. februar 1979 (Frankrig mod Kommissionen, 15 og 16/76, Sml. s. 321) og 27. februar 1985 (Italien mod Kommissionen, 56/83, Sml. s. 703) næppe er relevant, da disse sager vedrørte en supplerende national støtte, der var uforenelig med fællesskabsretten.

Kongeriget Nederlandene har anført, at kvoterne blev indført med det formål at bevare fiskebestandene, og at de ikke kan anvendes i forbindelse med konkurrenceforhold. I øvrigt er der ikke her tale om konkurrenceforvridning. Ingen medlemsstat afbrød makrelfiskeriet i 1981, og det er ikke rigtigt, at der blev ydet økonomisk støtte til visse medlemsstater og ikke til andre.

Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at alle ansøgninger om restitutioner, som opfylder de fastsatte betingelser, bør imødekommes, at ansøgeren kan kræve restitutioner ad rettens vej, og at Nederlandene ikke var i stand til at sikre, at fisk, der blev fanget ud over kvoterne, ikke blev taget i betragtning. Der burde på en eller anden måde være indført en effektiv kontrol med opfyldelsen af kravet om overholdelse af den af Kommissionen fastsatte kvote. De

fællesskabsretlige bestemmelser indeholdt imidlertid ikke et sådant kontrolsystem, og medlemsstaterne kunne ikke selv knytte supplerende betingelser til ydelsen af restitutioner. Sagsøgeren har anført, at betingelserne vedrørende fisk i fri omsætnig og fisk af god handelsmæssig kvalitet uden vanskeligheder kan kontrolleres af det betalende organ, hvilket derimod ikke gælder betingelser vedrørende kvotebegrænsning, idet det her er nødvendigt at afgøre, hvilken stat der i virkeligheden er tale om. Det kan ikke gennemføres i praksis. Det samme gælder forslaget om konfiskation.

For så vidt angår interventioner er forholdet det samme. Forordning nr. 100/76 indeholder heller ikke bestemmelser om begrænsning af finansiering af interventioner. Fastsættelsen af en begrænsning med virkning fra 1982 i artikel 26 i forordning nr. 3796/81 understreger blot, at der ikke i 1981 gjaldt en tilsvarende begrænsning, og at interventioner inden for fiskerisektoren uden særlige betingelser kunne indgå i fællesskabsfinansieringen. Der er næppe grund til at antage, at bestemmelsen udelukkende vedrører interne forhold.

b) *Kommissionens fremgangsmåde*

Efter Kongeriget Nederlandenes opfattelse har Kommissionen ikke selv anvendt alle de til dens rådighed stående midler for at undgå en kvoteoverskridelse.

Kommissionen kunne på grundlag af månedsopgørelserne have forudset denne udvikling og indført regler til at imødegå den ved at nedsætte eller ophæve restitutionen, således som den gjorde i 1984, og det er urimeligt ved afslutningen af EUGFL-regnskaberne, altså tre eller fire år senere, at pålægge de medlemsstater det fulde ansvar for kvoteoverskridelserne, som ikke havde været i stand til i tide at træffe de nødvendige foranstaltninger. Kommissionens adfærd harmonerer dårligt med Europa-Parlamentets udtalelser i 1985 vedrørende EUGFL-regnskaberne, ifølge hvilke Kommissionen skal gøre opmærksom på problemerne, efterhånden som de opstår, således at medlemsstaterne kan afhjælpe eventuelle fejl, inden de får alvorlige følger.

Det fremgår ligeledes af Kommissionens svar i 1983 til Revisionsretten, at Kommissionen først på et sent tidspunkt tog stilling til spørgsmålet, og sagsøgeren fik først ved Kommissionens skrivelse af 13. december 1983 kendskab til Kommissionens synspunkt; Kommissionens henvisning til sin erklæring af 27. juli 1981, hvor den meddelte, at den ville anvende alle til rådighed stående midler for at sikre, at dens forslag blev overholdt, er irrelevant.

Sagsøgeren har tilføjet, at Kommissionen også i henhold til Traktatens artikel 169 kunne have indledt en traktatbrudsprocedure mod Kongeriget Nederlandene, hvis den mente, at Traktaten var overtrådt. Det skete ikke, og denne påståede overtrædelse af fællesskabsretten bør ikke have økonomiske konsekvenser flere år efter udgifterne. Ved at handle således fratager Kommissionen ligeledes en medlemsstat de processuelle garantier ifølge Traktatens artikel 169. Det er ikke tilstrækkeligt at gendrive ovennævnte argument ved at henvise til ovennævnte dom af 7. februar 1979 (15 og 16/76). Domstolen udtalte blot i dommen, at traktatbrudsproceduren og proceduren

vedrørende afslutning af regnskaberne er uafhængige af hinanden, idet de forfølger forskellige formål og er underkastet forskellige regler.

Kongeriget Nederlandene har yderligere gjort gældende, at det af Kommissionens fremgangsmåde kan udledes, at Kommissionen alt efter forgodtbefindende kan pålægge enhver overtrædelse af fællesskabsretten, som efter dens opfattelse har fundet sted, den økonomiske sanktion, som er fastsat i forordning nr. 729/70, der imidlertid kun giver mulighed for afslag på fællesskabsfinansiering, såfremt de relevante fællesskabsretlige økonomiske forskrifter er tilsidesat.

Kongeriget Nederlandene mener, at Kommissionen har visse skønsbeføjelser til at fastlægge arten og grovheden af et traktatbrud. Dette finder klart udtryk i den procedure, der er fulgt ved afslutningen af regnskaberne, idet den sammenfattende rapport er vedlagt forskellige bilag, der udtrykker forskellige opfattelser.

2) Kommissionen har heroverfor anført, at den, inden den gendriver sagsøgerens argumenter, finder det hensigtsmæssigt at redegøre for sin holdning vedrørende den lovligt bindende karakter af dens forslag vedrørende TAC og kvoter, skønt dette punkt ikke bestrides af sagsøgeren, da forslagenes bindende karakter er en absolut betingelse for den anfægtede beslutnings gyldighed.

Kommissionen har anført, at den i erklæringen af 27. juli 1981 udtrykkeligt henviste til Domstolens praksis. Den henviste herved ikke alene til dommen af 5. maj 1981 (Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, 804/79, Sml. s. 1045), men også til dommen af 10. juli 1980 (Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, 32/79, Sml. s. 2403), således som det fremgår af dens sammenfattende rapport.

— I ovennævnte dom af 10. juli 1980 i sag 32/79 præciserede Domstolen medlemsstaternes forpligtelser, idet den i præmis 25 udtalte, at »således bygger såvel tiltrædelsesaktens artikel 102 som Rådets forordning nr. 101/76, særlig artikel 4, på samme måde som Haag-resolutionens bilag VI og Rådets erklæring af 31. januar 1978 på den dobbelte forudsætning, at der skal træffes foranstaltninger for de farvande, som Fællesskabet er ansvarligt for, til imødegåelse af konstaterede bevaringsbehov, og at medlemsstaterne, hvis disse foranstaltninger ikke kan indføres i rette tid på fællesskabsplan, ikke alene har ret, men også pligt til at handle i Fællesskabets interesse.«

— I dommen af 5. maj 1981 i ovennævnte sag 804/79 udtalte Domstolen, at Rådets undladelse af at udøve sine beføjelser ikke i noget tilfælde kan genoplive medlemsstaternes kompetence og frihed til at optræde ensidigt på dette område (præmis 20), og at bevaringsforanstaltningerne må bestemmes ved hjælp af samtlige foreliggende retlige bestanddele, selv om disse også måtte være ufuldstændige, mens lakunerne må udfyldes med de systematiske principper, som Fællesskabet hviler på; disse principper kræver af Fællesskabet, at det under alle forhold fastholder sin adgang til at opfylde sine forpligtelser under hensyntagen til det krav om en afbalanceret udvikling, som Traktaten sigter mod (præmis 23). I præmis 25 henviser Domstolen til Kommissionens forslag i forbindelse med de af Rådet vedtagne midlertidige foranstaltninger og omtaler flere

gange, i præmisserne 27, 28 og 30 til 32, Kommissionens rolle i forbindelse med medlemsstaternes fastsættelse af bevaringsforanstaltninger samt i præmis 31 medlemsstaternes forpligtelse til i fornødent omfang at konsultere Kommissionen og loyalt søge dennes godkendelse samt forpligtelsen til ikke at indføre nationale bevaringsforanstaltninger uden hensyn til de indvendinger, forbehold eller betingelser, som måtte være kommet til udtryk fra Kommissionens side.

På baggrund af Domstolens praksis anser Kommissionen det for velbegrundet, at den i 1981 under henvisning til EØF-Traktatens artikler 5 og 155 meddelte medlemsstaterne, at den under de foreliggende omstændigheder betragtede sine forslag som bindende for dem. Rådet har til stadighed fremhævet, at havets biologiske ressourcer var stærkt truet af ubegrænset fiskeri, og Kommissionen havde i sine forslag for 1981 taget hensyn til de internationale organisationers videnskabelige udtalelser samt til udtalelserne fra den af Kommissionen nedsatte videnskabelige komité for fiskeri; forslagene tog yderligere Fællesskabets internationale forpligtelser i betragtning. Ifølge Kommissionen var det logisk, at den i sin erklæring af 27. juli 1981 betragtede sine forslag som lovligt bindende og uden videre bad medlemsstaterne føre dem ud i livet. Det ville have været udtryk for dårlig forvaltning fra Kommissionens side, hvis den først opfordrede medlemsstaterne til at rådføre sig med Kommissionen vedrørende deres påtænkte bevaringsforanstaltninger for derefter at meddele dem sine invendinger, forbehold eller betingelser. Dette ville ganske formålsløst yderligere have forsinket indførelsen af de nødvendige bevaringsforanstaltninger, da medlemsstaterne måtte vide, at Kommissionen kun kunne godkende foranstaltninger svarende til dens forslag, og ville kun have ringe virkning over for de medlemsstater, der undlader at træffe de nødvendige foranstaltninger. Kommissionen gør opmærksom på, at Rådet selv i sin erklæring af 15. og 17. december 1980 udtalte, at medlemsstaterne i forbindelse med udøvelsen af deres fiskeriaktiviteter burde tage hensyn til de TAC, som Kommissionen havde foreslået for 1981.

Kommissionen har endelig anført, at dens erklæring af 27. juli 1981, hvorefter den anså sine forslag som juridisk bindende, ikke havde andet formål end at understrege og konkretisere de forpligtelser, der ifølge Domstolens praksis påhvilede medlemsstaterne som følge af Rådets passivitet.

a) *Restitutioner og interventioner*

Kommissionen har her anført, at sagsøgerens sondring mellem bevaringspolitik og markedspolitik er kunstig og irrelevant i den foreliggende sag. De to områder udgør sammen med strukturpolitikken den fælles fiskeripolitik, som ifølge EØF-Traktatens artikler 39 og 40 omfatter alle økonomiske aktiviteter inden for denne sektor, såvel i produktionsleddet som i handelsleddet. Bevaringsforanstaltningerne hviler ganske vist på biologiske forhold, men deres formål er knyttet til fiskerisektorens økonomi. De fællesskabsretlige bevaringsforanstaltninger er omfattet af Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget, jfr. artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 729/70, som udelukkende fastsætter retsstillingen.

Ovennævnte bestemmelser er altid blevet fortolket således, at udgifterne skal have været afholdt i nøje overensstemmelse med Fællesskabets regler.

Ifølge Domstolens faste praksis kan Kommissionen ifølge artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 729/70 kun finansiere de beløb, der er afholdt i overensstemmelse med de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter. Som Domstolen har udtalt, navnlig i præmis 9 i ovennævnte dom af 7. februar 1979 (11/76), nødvendiggøres denne strenge fortolkning desuden af formålet med forordning nr. 729/70.

Ifølge Kommissionen kan sagsøgerens opfattelse, hvorefter det ifølge forordning nr. 729/70 kun er muligt at nægte fællesskabsfinansiering, såfremt de gældende finansieringsbestemmelser for ydelse af eksportrestitutioner og interventionsbeløb overtrædes, ikke støttes på forordningens ordlyd og er i strid med Domstolens praksis. I de to ovennævnte domme af henholdsvis 7. februar 1979 (15 og 16/76) og 27. februar 1985 (56/83) har Domstolen behandlet overtrædelser af Traktaten, som lå uden for finansieringsbestemmelserne vedrørende betaling af beløb, for hvilke der var ansøgt om finansiering. Det fremgår af de to domme, at Domstolen anerkender princippet om, at enhver af en medlemsstat begået handling, som er i strid med fællesskabsretten, kan medføre afslag på fællesskabsfinansiering, såfremt handlingen har påført EUGFL udgifter. I ovennævnte dom af 7. februar 1979 (15 og 16/76) fastslog Domstolen yderligere i præmis 28, at Kommissionen ikke i forbindelse med afslutningen af regnskaberne råder over et frit skøn, og i præmis 31, at supplerende nationale foranstaltninger kan bringe ligebehandlingen i fare og således fordreje konkurrencevilkårene mellem medlemsstaterne.

Ifølge Kommissionen er det ubestridt, at en medlemsstat ved at tillade sine fiskere at overskride kvoterne sikrer dem en ikke ubetydelig fordel, og at den konkurrenceforvridning, som herved opstår, yderligere forstærkes, hvis sådanne overskridelser desuden indebærer supplerende udgifter for EUGFL. Det argument, at ingen medlemsstat standsede makrelfiskeriet i 1981, og at der derfor ikke fandt konkurrenceforvridning sted, er irrelevant, idet statsstøtte, som er forbudt ifølge EØF-Traktatens artikel 92, ifølge samme ræsonnement ikke længere ville være omfattet af forbudet, såfremt samtlige stater yder støtte.

Kommissionen har fremhævet, at det i og for sig ikke skal afgøres, om overtrædelsen af Traktaten har haft til følge, at den fælles markedsordning ikke fungerer efter hensigten, men snarere om den har medført formålsløse og uberettigede udgifter i form af restitutioner eller udgifter til intervention. Det ville være udtryk for vilkårlighed og urimelighed, såfremt der ved afslutningen af regnskaberne udelukkende blev taget hensyn til følgerne af overtrædelse af bestemmelserne i forordning nr. 100/76, men derimod ikke til overtrædelse af den fælles fiskeripolitisk øvrige bestemmelser.

Kommissionen har anført, at en medlemsstat, som tillader sine fiskere at overskride de tildelte kvoter eller i det mindste ikke hindrer dem deri, tilsidesætter de fællesskabsretlige forpligtelser, som påhviler medlemsstaten ifølge den fælles politik inden for fiskerisektoren, således som denne er blevet fastsat ved bestemmelserne til gennemførelse

af formålene efter EØF-Traktatens artikel 39 sammenholdt med artiklerne 40 og 43.

Kommissionen har bestridt, at dens synspunkt fører til stor retsusikkerhed med betydelige, urimelige økonomiske konsekvenser for medlemsstaterne. Ifølge Kommissionen kan der ikke være tale om retsusikkerhed, i hvert fald ikke for så vidt angår fællesskabsretten. Den enkelte medlemsstat vidste, at den på passende måde skulle tilrettelægge forvaltningen af kvoterne, og der må sondres skarpt mellem forpligtelsen til at sikre kvoterne overholdt og de eventuelle konsekvenser for regnskabernes afslutning af en tilsidesættelse af denne forpligtelse. Af samme grund er henvisningen til Europa-Parlamentets udtalelser irrelevant.

Det forhold, at en kvoteoverskridelse kan føre til en nedsættelse af det beløb, der finansieres af EUGFL, kan ikke være kommet helt bag på medlemsstaterne, når henses til Kommissionens praksis, der her støttes af Domstolen, og hverefter der inden for rammerne af EUGFL ikke blot tages hensyn til den korrekte anvendelse af de såkaldte finansielle bestemmelser vedrører betaling af restitutioner og interventionsbeløb, men også til andre eventuelle overtrædelser af Traktaten. Det påhvilede således medlemsstaterne i videst muligt omfang at begrænse det økonomiske tab, som de måtte lide på grund af kvoteoverskridelser. Den eneste usikkerhed, som sagsøgeren eventuelt kan påberåbe sig, er af materiel art, nemlig spørgsmålet, om Kommissionen rent faktisk ville foretage en nedsættelse som følge af kvoteoverskridelserne; denne usikkerhed frigjorde dog på ingen måde sagsøgeren fra sine forpligtelser.

Ifølge Kommissionen fremgår det af artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 729/70, at udgifter til de mængder fisk, som fanges ud over en kvote, ikke kan finansieres af Fællesskabet, og det forhold, at der i 1981 ikke var fastsat særlige regler vedrørende følgerne af kvoteoverskridelser for fællesskabsfinansieringen, er uden betydning; det ville være unødvendigt og usædvanligt at fastsætte særlige bestemmelser for følgerne for EUGFL af sådanne »eksterne« overtrædelser.

Med hensyn til artikel 26, stk. 2, i forordning nr. 3796/81 har Kommissionen for det første anført, at bestemmelsen ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, da den først trådte i kraft i 1982. Herefter har den anført, at selv om bestemmelsen havde den af sagsøgeren nævnte betydning, er der tale om en ændring af den tidligere retsstilling, som ikke har tilbagevirkende gyldighed. Men Kommissionen bestrider, at artikel 26 har den nævnte betydning. Det må antages, at bestemmelsen navnlig har til formål at understrege, at medlemsstaterne bør nægte deres fiskere og producentorganisationer finansiering af interventionsforanstaltninger for fisk, som fanges ud over de tildelte kvoter; bestemmelsen vedrører således først og fremmest retsforholdet mellem medlemsstaterne og deres fiskere og producentorganisationer. Dette kan ligeledes være forklaringen på, hvorfor bestemmelsen udelukkende omfatter interventioner og ikke restitutioner. Det betyder imidlertid på ingen måde, at medlemsstaterne uden bestemmelsen i artikel 26 ikke ville være berettiget til at afvise finansiering af interventionsforanstaltninger vedrørende fiskemængder, som klart overstiger kvoten. Det er utænkeligt, at en medlemsstat i medfør af fællesskabsbestemmelser vedrørende restitutionsordningen er forpligtet til at yde restitutioner for fisk, som er fanget i strid med et fangstforbud.

Ifølge Kommissionen støttes sagsøgerens synspunkt, hvorefter restitutionen, når eksportøren har ret til restitution, ubetinget skal indgå i fællesskabsfinansieringen, på den fejlagtige opfattelse, at forordning nr. 729/70 udelukkende vedrører finansierings-

bestemmelser. For at fællesskabsfinansieringen kan træde i kraft er det nødvendigt, men ikke tilstrækkeligt, at de finansielle og tekniske bestemmelser overholdes. Når en medlemsstat har overtrådt andre fællesskabsbestemmelser og således forårsaget supplerende udgifter, mister den retten til fællesskabsfinansiering, uanset om den kan gøre regres gældende over for modtagerne af restitutioner eller interventionsbeløb. Afslutningen af regnskaberne sker inden for rammerne af forholdet mellem medlemsstaterne og Fællesskabet, og den afgørende betingelse for ydelse af fællesskabsfinansiering er udelukkende, at staten har overholdt sine fællesskabsretlige forpligtelser.

Kommissionen er ikke uvidende om, at det på grund af de frie varebevægelser inden for Fællesskabet ikke altid er muligt med sikkerhed at afgøre, om de produkter, for hvilke der ansøges om restitutioner, hidrører fra de mængder, der er fisket i den pågældende medlemsstat ud over de kvoter, staten har fået tildelt. Den gør imidlertid gældende, at den i sin beregningsmetode har taget hensyn til dette forhold, og at den har opfordret medlemsstaterne til at berigtige Kommissionens tal under samrådsproceduren. Sagsøgeren har ikke anvendt denne mulighed og har således faktisk anerkendt Kommissionens tal.

b) *Kommissionens fremgangsmåde*

For så vidt angår den kritik, der er fremført under overskriften »Kommissionens fremgangsmåde«, har Kommissionen gentaget, at den enkelte medlemsstat selv må føre en effektiv kontrol med, at den tildelte kvote faktisk overholdes, og at staten har de bedste forudsætninger for at udøve denne kontrol. Det argument, at Kommissionen i kraft af månedsoversigterne havde kendskab til udviklingen af restitutionerne, er uholdbart; oversigterne indeholder kun samlede talangivelser uden angivelse af den periode, hvori fisken er eksporteret, af TAC- eller kvoteområdet eller af den periode, hvori de pågældende fisk er fanget. Yderligere kan og bør den egentlige kontrol af tallenes nøjagtighed først foretages ved afslutningen af regnskaberne. Først herefter kan Kommissionen således fastlægge de nøjagtige finansielle konsekvenser for kvoteoverskridelserne.

Kommissionen har henvist til bestemmelserne vedrørende proceduren ved afslutning af regnskaberne for således at fjerne enhver misforståelse med hensyn til fordelingen af bevisbyrden. Det fremgår for det første af forordningerne nr. 729/70 og nr. 1723/72, at det principielt påhviler medlemsstaten at bevise, at udgifterne er begrundet, hvilket Domstolen har fastslået, bl. a. i dommene af 7. februar 1979 (ovennævnte sager 15 og 16/76) og 12. juli 1984 (Luxembourg mod Kommissionen, 49/83, Sml. s. 2931). Det fremgår for det andet af forordningerne, at de af en medlemsstat opgivne udgifter ikke kan finansieres, såfremt Kommissionen kan godtgøre, at udgifterne eller i det mindste en del heraf, ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Kommissionen mener, at det i den foreliggende sag er tilstrækkeligt at godtgøre, at overtrædelsen af Traktaten kunne medføre udgifter, som ellers ikke ville være opstået, hvorimod det er unødvendigt at påvise omfanget af disse supplerende udgifter. Ifølge Kommissionen er det ubestrideligt, at de nævnte mængder fisk hverken kunne eksporteres eller være omfattet af en markedsintervention, eftersom de kun var fanget i kraft af kvoteoverskridelse.

For det tredje foretages afslutningen af regnskaberne på grundlag af dokumenter,

som medlemsstaten forelægger Kommissionen, inden denne udsteder en beslutning. Beslutningens gyldighed kan således kun vurderes på grundlag af de oplysninger, som Kommissionen havde adgang til for udstedelsestidspunktet.

Kommissionen har fremhævet, at den, med henblik på at sikre den størst mulige retsbeskyttelse, har udvidet den fastsatte procedure med mere indgående drøftelser; disse drøftelser blev ligeledes gennemført med de nederlandske myndigheder.

Kommissionen mener imidlertid, at sagsøgeren har misforstået arten af den fastsatte samrådsprocedure, når det hævdes, at Kommissionen har visse skønsbeføjelser i forbindelse med fastsættelsen af arten og omfanget af traktatovertrædelsen. Dette samråd kan bevirke, at Kommissionen reviderer sine oprindelige konklusioner, men vel at mærke i lyset af den pågældende medlemsstats detaljerede supplerende oplysninger.

Ifølge Kommissionen er det — når henses til præmisserne 22 til 28 i Domstolens ovennævnte dom af 7. februar 1979 (15 og 16/76) — uberettiget at kritisere den for ikke over for Nederlandene at have indledt en traktatbrudsprocedure i henhold til Traktatens artikel 169. Normalt bør følgerne af de her omhandlede overtrædelser af Traktaten behandles med udgangspunkt i artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 729/70.

Kommissionen har understreget, at den i sin erklæring af 27. juli 1981 klart gav udtryk for, at den havde til hensigt at anvende alle til rådighed stående midler for at sikre, at medlemsstaterne overholdt de forslag, som den i den foreliggende situation anså for lovligt bindende for dem.

B — *Subsidiære argumenter*

1. *Kongeriget Nederlandene* har subsidiært gjort gældende, at der kun delvis kan gives Kommissionen medhold i dens synspunkt, for så vidt angår 1981. Kommissionen havde ved sin erklæring af 27. juli 1981 kun til hensigt at gøre sine forslag midlertidigt bindende, indtil Rådet havde truffet en afgørelse. Det kunne ikke være Kommissionens formål at træffe en afgørelse i stedet for Rådet, som nemlig senere på året havde mulighed for at træffe endnu en afgørelse under hensyntagen til medlemsstaternes specifikke ønsker. Yderligere havde Kommissionen godkendt dels den foreløbige nederlandske ordning fra begyndelsen af 1981, dels ændringen af september 1981.

Sagsøgeren har anført, at Nederlandene ikke inden erklæringen af 27. juli 1981 var omfattet af anden fangstbegrænsning end den ved de nationale bestemmelser fastsatte, hvori der logisk nok ikke bestod nogen forbindelse mellem bestemmelserne om fangstbegrænsning og eksportrestitutioner. Selv om det antages, at der bestod en sådan forbindelse, ville den kun kunne lægges til grund efter den 27. juli 1981, og alle restitutioner, der var ydet inden den dato, var berettigede.

Sagsøgeren har herefter bemærket, at det var urimeligt, at Kommissionen direkte sammenlignede størrelsen af de i 1981 ydede restitutioner og mængden af de fisk, der var landet samme år. Det må antages, at der i begyndelsen af 1981 blev ydet restitutioner for eksport i 1980, og at der desuden blev ydet restitutioner for fisk, der var fanget tidligere og oplagret i dybfrossen stand. Kommissionen tog heller ikke hensyn til de mængder, der stammede fra områder, der ikke var omfattet af kvoteordningen, og

som var ret betydelige i 1981. Det er derfor nødvendigt at ændre Kommissionens beslutning.

Sagsøgeren har endelig rejst det spørgsmål, om Kommissionen ved sin opfattelse, hvorefter den pågældende stat pålægges økonomiske sanktioner, for at bruge et af Revisionsretten anvendt udtryk, generelt tager de særlige omstændigheder i betragtning, som kendetegner fiskerisektoren. De problemer, som opstår i forbindelse med fangstbegrænsning og kontrollen hermed, gør det nemlig umuligt blot at betragte sådanne begrænsninger som forpligtelser til at opnå et bestemt resultat, som medlemsstaten kan pålægges at opfylde fuldt ud. Dette gælder navnlig, for så vidt der her er tale om en periode, under hvilken hverken Kommissionen eller medlemsstaterne havde erhvervet tilstrækkelige erfaringer på området.

2. *Kommissionen* har heroverfor anført, at forholdet mellem fangstbegrænsningsforanstaltningerne og fællesskabsfinansieringen af restitutioner ikke blev fastsat ved dens erklæring af 27. juli 1981, men i henhold til artikel 2 i forordning nr. 729/70.

Ifølge Kommissionen fremgår det af Traktatens artikler 5 og 155, at medlemsstaterne, i tilfælde af Rådets passivitet, er forpligtet til selv at træffe de nødvendige bevaringsforanstaltninger, idet de herved skal tage hensyn til Kommissionens indvendinger, forbehold eller betingelser. I henhold til Domstolens praksis var medlemsstaterne således i hele 1981 fællesskabsretligt forpligtet til at gennemføre de af Kommissionen godkendte nødvendige bevaringsforanstaltninger.

Ifølge Kommissionen påhvilede det sagsøgeren — i lighed med andre medlemsstater — under samrådsproceduren på grundlag af talopstillinger at føre bevis for sine udtalelser, for så vidt angår de i 1980 allerede fiskede mængder, og Kommissionen kunne herefter have tilpasset sine beregninger. Kommissionen har ikke bestridt, at den burde have taget hensyn til tilførsler fra områder, der ikke var omfattet af en kvoteordning, hvis sagsøgeren havde fremlagt de nødvendige oplysninger under samrådsproceduren.

Da der ikke inden beslutningen om afslutning af regnskaberne var fremlagt begrundede indsigelser mod tallene, fandt Kommissionen, at beregningerne vedrørende de supplerende udgifter, som skyldtes de forskellige kvoteoverskridelser, ikke kunne tages i betragtning, og at der ikke kunne tages hensyn til beviser om det modsatte.

Kommissionen har endelig anført, at medlemsstaterne som følge af fangstbegrænsningerne reelt var forpligtet til at træffe de nødvendige gennemførelses- og kontrolforanstaltninger med henblik på at sikre, at det tilsigtede mål blev opfyldt, og at Kongeriget Nederlandene allerede i en række år havde gennemført lignende fangstbegrænsninger, bl. a. til opfyldelse af forpligtelser over for internationale fiskeriorganisationer; det kan således ikke hævdes, at Kongeriget Nederlandene ikke havde tilstrækkelig erfaring på dette område.

F. Schockweiler
Refererende dommer