ARREST VAN HET HOF
15 december 1987 *

In zaak 326/85,

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

verzoeker,

tegen

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

verweerster,

betreffende een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring, voor wat visserijprodukten betreft, van beschikking nr. 85/464 van de Commissie van 28 augustus 1985 betreffende de goedkeuring van de door het Koninkrijk der Nederlanden uit hoofde van het begrotingsjaar 1981 ingediende rekeningen voor de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB 1985, L 267, blz. 46),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

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

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

* Procestaal: Nederlands.

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

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

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 6 november 1985, heeft het Koninkrijk der Nederlanden krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van beschikking nr. 85/464 van de Commissie van 28 augustus 1985 betreffende de goedkeuring van de door het Koninkrijk der Nederlanden uit hoofde van het begrotingsjaar 1981 ingediende rekeningen voor de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB 1985, L 267, blz. 46), voor zover in die beschikking niet voor communautaire financiering in aanmerking zijn genomen de door het Koninkrijk der Nederlanden ingediende rekeningen voor restituties bij uitvoer in de visserijsector tot een bedrag van 16 691 422,52 HFL, en voor interventies in de visserijsector tot een bedrag van 1 963 259,79 HFL.

2 De door de Nederlandse regering aangevoerde middelen zijn ontleend aan schending van de uitvoeringsregelen van het Verdrag, te weten de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13), en in samenhang daarmee de verordeningen van de Raad nrs. 100/76 van 19 januari 1976 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten (PB 1976, L 20, blz. 1), 110/76 van 19 januari 1976 houdende vaststelling van de algemene voorschriften betreffende de toekenning van de restituties bij uitvoer en de criteria voor de bepaling van het bedrag van de restituties in de sector visserijprodukten (PB 1976, L 20, blz. 48), zomede verordening nr. 2730/79 van de Commissie van 29 november 1979 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van restituties bij uitvoer van landbouwprodukten (PB 1979, L 317, blz. 1). De Nederlandse regering verwijt de Commissie ook, niet alles te hebben gedaan wat in haar macht lag, om overschrijding van de vangstquota voor de betrokken visbestanden in 1981 te voorkomen. Subsidiair stelt zij, dat het standpunt van de Commissie slechts voor het tijdvak na

27 juli 1981 kan gelden en dat de Commissie het bedrag van de in 1981 uitbetaalde uitvoerrestituties ten onrechte volledig vergelijkt met de in dat jaar gevangen hoeveelheden vis.

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

4 In haar eerste middel voert de Nederlandse regering aan, dat verordening nr. 729/70 slechts de mogelijkheid biedt communautaire financiering te weigeren bij niet-eerbiediging van de gemeenschapsvoorschriften inzake het financieel beheer of het marktbeleid in de visserijsector. De voorstellen van de Commissie betreffende de vaststelling voor 1981 van de totaal toegestane vangsten (TAC's) voor bepaalde visbestanden en de verdeling daarvan over de Lid-Staten (quota) zouden echter niet als gemeenschapsvoorschriften in de zin van verordening nr. 729/70 zijn te beschouwen.

5 De Commissie antwoordt, dat de communautaire instandhoudingsmaatregelen op het gebied van de visserij behoren tot de gemeenschapsvoorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten in de zin van de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70, dat er voor 1981 dergelijke maatregelen bestonden en dat ieder handelen van een Lid-Staat, dat niet met het gemeenschapsrecht verenigbaar is, moet leiden tot weigering van communautaire financiering, indien door dat handelen kosten voor het EOGFL ontstaan.

6 Er zij aan herinnerd dat, volgens de artikelen 1, 2 en 3 van verordening nr. 729/70 door de afdeling Garantie van het EOGFL worden gefinancierd de restituties bij uitvoer naar derde landen en de interventies ter regulering van de landbouwmarkten, die worden verleend respectievelijk waartoe wordt overgegaan „volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten".

7 Volgens vaste rechtspraak van het Hof (zie arrest van 7 februari 1979, zaak 11/76, Nederland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245) mag de Commissie slechts ten laste van het EOGFL brengen de bedragen die overeenkomstig de in de verschillende landbouwsectoren gestelde regels zijn betaald, en blijven alle overigens betaalde bedragen, met name die waarvan de nationale autoriteiten ten onrechte hebben aangenomen dat zij ze in het raam van de gemeenschappelijke marktordeningen mochten betalen, ten laste van de Lid-Staten. Deze strikte uitleg-

ging van de voorwaarden waaronder uitgaven ten laste van het EOGFL kunnen worden gebracht, vloeit bovendien dwingend voort uit de doelstelling van verordening nr. 729/70. Het voeren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid waarbij de economische subjecten in alle Lid-Staten gelijk worden behandeld, laat immers niet toe, dat de nationale autoriteiten van een Lid-Staat met behulp van een ruime uitlegging van een bepaald voorschrift de economische subjecten in deze staat bevoordelen ten koste van die in andere Lid-Staten waar een engere uitlegging wordt toegepast.

8 Tussen partijen staat vast, dat in de hierbedoelde periode 's Raads verordeningen nrs. 100/76 (reeds aangehaald) en 101/76 van 19 januari 1976 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB 1976, L 20, blz. 19), van kracht waren. Volgens de considerans van verordening nr. 101/76 (eerste overweging) moet de gemeenschappelijke ordening van de markten voor visserijprodukten worden aangevuld met een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector. Ten einde een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de visserijsector binnen het algemene raam van de economie en een rationele exploitatie van de biologische rijkdommen van de zee te bevorderen, kondigt artikel 1 de vaststelling aan van een gemeenschappelijke regeling voor de uitoefening van de zeevisserij alsmede bijzondere maatregelen met het oog op passende acties en coördinatie van het structuurbeleid van de Lid-Staten in deze sector. Artikel 4 regelt de procedure ter vaststelling van de noodzakelijke maatregelen om de visgronden in het zeegebied van de Lid-Staten in stand te houden en tegen de risico's van overbevissing te beschermen.

9 In zijn arrest van 14 juli 1976 (gevoegde zaken 3, 4 en 6/76, Kramer, Jurispr. 1976, blz. 1279) verklaarde het Hof met betrekking tot de verordeningen nrs. 2141/70 en 2142/70 van de Raad van 20 oktober 1970 (PB 1970, L 236, blz. 1, resp. blz. 5), die de voorlopers waren van de verordeningen nrs. 100/76 en 101/76 en, wat het hier aan de orde zijnde aspect betreft, dezelfde inhoud hadden als deze laatste, dat maatregelen ter beperking van de visvangst een integrerend deel vormen van het algemene stelsel van die verordeningen en gevolgen kunnen hebben voor de werking van andere onderdelen van dat stelsel, met name van de prijsregeling. Daar die maatregelen de hoeveelheden vis die op de markt gebracht kunnen worden, moeten beperken, zullen zij uit dien hoofde bovendien de omvang van de door het EOGFL te financieren operaties beïnvloeden.

10 Uit het voorgaande volgt, dat instandhoudingsmaatregelen voor de visserij deel uitmaken van de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten in de zin van de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70, daar naar luid van artikel 38 EEG-Verdrag onder landbouwprodukten mede worden verstaan de voortbrengselen van de visserij, en dat in strijd met de communautaire instandhoudingsmaatregelen verleende restituties en verrichte interventies niet door het EOGFL kunnen worden gefinancierd.

11 Mitsdien moet worden onderzocht, of er in 1981 communautaire voorschriften bestonden voor de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee door beperking van de vangsten.

12 De situatie in 1981 werd hierdoor gekenmerkt, dat de Raad, die ingevolge artikel 102 van de Toetredingsakte van 1972 sinds 1 januari 1979 bij uitsluiting bevoegd is om in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, op voorstel van de Commissie, instandhoudingsmaatregelen te treffen, dergelijke maatregelen niet had vastgesteld.

13 Het op de Verdragen gebaseerde besluit nr. 80/993 van de Raad van 28 oktober 1980 betreffende een tijdelijke regeling voor de visserijactiviteiten in de onder de soevereiniteit of de jurisdictie van de Lid-Staten vallende wateren, in afwachting van de vaststelling van definitieve communautaire maatregelen (PB 1980, L 298, blz. 38), voorzag in interimmaatregelen die tot 20 december 1980 van toepassing waren. Deze maatregelen hielden in, dat de Lid-Staten hun visserijactiviteiten zodanig zouden uitoefenen, dat rekening werd gehouden met de totaal toegestane vangsten (TAC's) en met het gedeelte van de TAC's dat was toegewezen aan derde landen in het kader van overeenkomsten en regelingen die met deze landen waren gesloten, zoals deze voorkwamen in verordening nr. 754/80 van de Raad van 26 maart 1980 — betreffende de vaststelling voor 1980, voor bepaalde visbestanden in de visserijzone van de Gemeenschap, van de totale toegelaten vangsten, het beschikbaar gedeelte voor de Gemeenschap en visserijvoorschriften (PB 1980, L 84, blz. 36) — en in de voorstellen van de Commissie aan de Raad van 12 september en 24 oktober 1980.

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

15 In 1981 wijzigde de Commissie enkele malen haar TAC-voorstellen en diende zij ten slotte op 24 juli van dat jaar bij de Raad een voorstel in voor een verordening inzake de vaststelling van de voor 1981 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden in de visserijzone van de Gemeenschap en de voor de Gemeenschap beschikbare gedeelten, alsmede een voorstel voor een verordening inzake de verdeling over de Lid-Staten van de vangstmogelijkheden die in 1981 voor de Gemeenschap beschikbaar waren uit de visbestanden of groepen visbestanden in haar visserijzone.

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

17 Uit het proces-verbaal van de vergadering van de Raad van 27 juli 1981 blijkt, dat de verklaring van de Commissie op bezwaren stuitte van de juridische dienst van de Raad en van de vertegenwoordigers van verscheidene Lid-Staten, en dat de Raad ten slotte overeenkwam, de voor 1981 voorgestelde TAC's en quota op zijn volgende vergadering te bespreken.

18 Bij brief van 28 juli 1981 maakte de Commissie de Lid-Staten attent op haar verklaring en voegde zij eraan toe, dat zij zich niet slechts verplicht achtte om de haar eventueel voorgelegde nationale maatregelen na toetsing aan haar voorstellen goed of af te keuren, doch ook om alle Lid-Staten te vragen maatregelen te treffen om die voorstellen te doen nakomen. Zij verklaarde dat het in haar bedoeling lag om, in afwachting van de volgende vergadering van de Raad, haar goedkeuring te geven aan vangstmaatregelen die betrekking hadden op hoeveelheden van ten hoogste driekwart van de door haar voorgestelde quota. De Commissie nodigde alle Lid-Staten uit, haar uiterlijk op 24 augustus 1981 de maatregelen mee te delen die zij voornemens waren te nemen ter verzekering van de inachtneming van deze algemene regel gedurende de interimperiode.

19 Op 17 september 1981 trof de Nederlandse regering maatregelen ter beperking van de makreelvangst in bepaalde zones; deze instandhoudingsmaatregel werd door de Commissie goedgekeurd. Voor andere vissoorten werden geen maatregelen getroffen.

20 In eerdere arresten — laatstelijk in het arrest van 5 mei 1981 (reeds aangehaald) — had het Hof reeds gelegenheid te herinneren aan de ter zake toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht. In casu onderscheidt de situatie zich echter van die welke in genoemd arrest is beschreven, doordat de Raad voor 1981 geen interimbesluit heeft genomen en er van hem niet meer bestaat dan de verklaring in het proces-verbaal van zijn vergadering van 15 tot en met 17 december 1980, dat de Lid-Staten hun visserijactiviteiten op zodanige wijze zouden uitoefenen, dat bij de vangsten rekening werd gehouden met de door de Commissie op 18 november en 16 december 1980 aan de Raad voorgestelde TAC's voor 1981.

21 In een door het stilzitten van de Raad gekenmerkte situatie overwoog het Hof in zijn arrest van 5 mei 1981 (reeds aangehaald), dat volgens artikel 5 EEG-Verdrag de Lid-Staten verplicht zijn de vervulling van de taak van de Gemeenschap te vergemakkelijken en zich te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen brengen; dat die bepaling de Lid-Staten bijzondere positieve en negatieve verplichtingen oplegt in een situatie waarin de Commissie, om in de dringende behoefte aan instandhoudingsmaatregelen te voorzien, voorstellen bij de Raad heeft ingediend, die, ofschoon niet door deze laatste aanvaard, het uitgangspunt vormen van een gezamenlijke communautaire actie. Het Hof voegde daaraan toe, dat waar het een gebied betreft waarop uitsluitend de Gemeenschap bevoegd is en waarop de Lid-Staten thans niet anders dan als beheerders van het gemeenschappelijk belang kunnen handelen, een Lid-Staat, indien passend optreden van de Raad uitblijft, de eventueel noodzakelijke tijdelijke instandhoudingsmaatregelen enkel in samenwerking met de Commissie mag nemen, en dat de Lid-Staten verplicht zijn om geen nationale instandhoudingsmaatregelen in te voeren tegen de eventueel door de Commissie geformuleerde bezwaren, voorbehouden of voorwaarden in.

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

23 Vaststaat dat in 1981 de samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie enkel betrekking heeft gehad op makreel en dat het Koninkrijk der Nederlanden niet heeft gereageerd op de uitnodiging van de Commissie om de nodige maatregelen te treffen ter verzekering van de nakoming van haar voorstellen. In deze omstandigheden en zonder dat het Hof zich behoeft uit te spreken over de rechtsgevolgen van dat gebrek aan samenwerking vanwege een Lid-Staat, moet worden vastgesteld dat de eenzijdig vastgestelde voorstellen van de Commissie betreffende de aan het Koninkrijk der Nederlanden toe te wijzen vangstquota, niet kunnen worden geacht het karakter van communautaire voorschriften te hebben.

24 Daarenboven dient de gemeenschapswetgeving, zoals het Hof herhaaldelijk heeft verklaard, met zekerheid kenbaar te zijn en moet de toepassing ervan voor de justitiabelen voorzienbaar zijn. Die rechtszekerheid is in het bijzonder een dwingend vereiste in het geval van een regeling die financiële consequenties kan hebben, ten einde de belanghebbenden in staat te stellen de omvang van hun verplichtingen nauwkeurig te kennen.

25 Uit het voorgaande volgt, dat er in 1981 op het onderhavige gebied geen voorschriften van gemeenschapsrecht in de zin van de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 bestonden, waarvan niet-nakoming grond kon opleveren voor de weigering van de Commissie om de onderwerpelijke restituties bij uitvoer en interventies ten laste van het EOGFL te brengen.

26 Daar overigens niet wordt betwist dat de Nederlandse regering de betrokken uitgaven inderdaad heeft gedaan, moet bijgevolg beschikking nr. 85/464 van de Commissie van 28 augustus 1985 in de gevraagde omvang worden nietigverklaard, zonder dat het noodzakelijk is de andere middelen en argumenten van verzoeker te onderzoeken.

Kosten

27 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft echter niet geconcludeerd tot verwijzing van de Commissie in de kosten. Hoewel de Commissie in het ongelijk is gesteld, zal bijgevolg elk der partijen de eigen kosten hebben te dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verklaart nietig beschikking nr. 85/464 van de Commissie van 28 augustus 1985 betreffende de goedkeuring van de door het Koninkrijk der Nederlanden uit hoofde van het begrotingsjaar 1981 ingediende rekeningen voor de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, voor zover in die beschikking niet voor communautaire financiering in aanmerking zijn genomen de door het Koninkrijk der Nederlanden ingediende rekeningen voor restituties bij uitvoer in de visserijsector tot een bedrag van 16 691 422,52 HFL, en voor interventies in de visserijsector tot een bedrag van 1 963 259,79 HFL.

2) Verstaat dat elk der partijen de eigen kosten zal dragen.

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 december 1987.

De griffier

P. Heim

De president

A. J. Mackenzie Stuart