RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 326/85 *

I — De feiten

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

a) de restituties bij uitvoer naar derde landen,

b) de interventies ter regulering van de landbouwmarkten.

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

Volgens artikel 3 worden gefinancierd de interventies ter regulering van de landbouwmarkten, waartoe volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten wordt overgegaan.

Artikel 5, lid 2, sub b, bepaalt, dat de Commissie vóór het einde van het volgende jaar aan de hand van de jaarrekeningen de rekeningen van de tot uitbetaling van de in de artikelen 2 en 3 bedoelde uitgaven gemachtigde diensten en organen goedkeurt.

Volgens artikel 1 van verordening nr. 1723/72 van de Commissie van 26 juli 1972 inzake de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (PB 1972, L 186, blz. 1), moeten de Lid-Staten de Commissie uiterlijk op 31 maart van het jaar volgend op dat waarin de uitgaven zijn uitbetaald, jaarlijkse samenvattende rekeningen, rapporten en een samenvattende staat van uitgaven verstrekken. Artikel 8 van verordening nr. 1723/72 bepaalt sub a, dat het besluit tot goedkeuring van de rekeningen, bedoeld in artikel 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70, de bepaling behelst van het bedrag van de in iedere Lid-Staat in de loop van het betrokken jaar gedane uitgaven, die worden erkend als komende ten laste van het EOGFL, afdeling Garantie.

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

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

* Procestaal: Nederlands.

verordening nr. 101/76 van de Raad van dezelfde datum houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (ibid., blz. 19).

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

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), bepaalde eveneens de voorwaarden voor toepassing van het door verordening nr. 100/76 voorziene stelsel van uitvoerrestituties.

Verordening nr. 100/76 bevatte geen bepaling in de trant van artikel 26, lid 2, van de sinds 1982 toepasselijke verordening nr. 3796/81 van de Raad van 29 december 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten (PB 1981, L 379, blz. 1). Volgens dit artikel 26, lid 2, mogen interventiemaatregelen voor produkten uit een bestand of een groep bestanden slechts worden gefinancierd binnen de grens van de hoeveelheden die eventueel aan de betrokken Lid-Staat zijn toegewezen op basis van het totale vangstvolume dat voor dat bestand of die groep bestanden is toegestaan.

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

Artikel 4 bepaalde dat, ingeval de uitoefening van de visserij in het in artikel 2 bedoelde gedeelte van de zee van de Lid-Staten bepaalde visgronden aan het gevaar van overbevissing zou blootstellen, de Raad op voorstel van de Commissie volgens de procedure van artikel 43, lid 2, EEG-Verdrag de voor de instandhouding van deze visgronden noodzakelijke maatregelen kon vaststellen. Deze maatregelen konden met name beperkingen inhouden inzake de vangst van bepaalde vissoorten, de visgronden, de visperioden, de vismethoden en de vistuigen.

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

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

6. Op 3 november 1976 nam de Raad de „resolutie van Den Haag" aan, in bijlage VI waarvan werd verklaard, dat de Lid-Staten in afwachting van de invoering

van de in voorbereiding zijnde communautaire maatregelen geen unilaterale instandhoudingsmaatregelen zouden nemen. Bepaald werd evenwel dat, indien voor het jaar 1977 geen overeenstemming zou worden bereikt in de internationale commissies voor de visserij en indien vervolgens niet onmiddellijk autonome communautaire maatregelen zouden kunnen worden aangenomen, de Lid-Staten als conservatoire maatregelen en op niet-discriminerende wijze passende maatregelen konden nemen ter bescherming van de visbestanden in de aan hun kusten grenzende viszones. Alvorens deze maatregelen te nemen, zouden de betrokken Lid-Staten trachten de goedkeuring te verkrijgen van de Commissie, die in alle stadia van de procedure moest worden geraadpleegd.

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

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

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

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

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

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

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

„1) De Lid-Staten oefenen hun visserijactiviteiten zodanig uit dat rekening wordt gehouden met de totale toegestane vangsten (TAC's) en met het gedeelte van de TAC's dat is toegewezen aan derde landen in het kader van overeenkomsten en regelingen die met deze landen zijn gesloten, zoals deze voor-

komen in verordening (EEG) nr. 754/80 en in de gewijzigde voorstellen van de Commissie van 12 september en 24 oktober 1980, en lichten de Commissie in overeenkomstig verordening (EEG) nr. 753/80. De in de interimperiode gevangen hoeveelheden zullen in mindering worden gebracht op de hoeveelheden die uiteindelijk door de Raad voor 1980 zullen worden vastgesteld.

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

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

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

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

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

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

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

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

Uit de notulen van de vergadering van de Raad van 27 juli 1981 blijkt, dat de juridische dienst van de Raad alsook verschillende Lid-Staten bezwaar hadden gemaakt tegen de verklaring van de Commissie en dat de Raad ten slotte overeenkwam, de voor 1981 voorgestelde TAC's en quota op zijn volgende vergadering te bespreken.

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 die in overeenstemming waren met deze voorstellen. De Commissie wees ter rechtvaardiging van haar standpunt nadrukkelijk op de dwingende noodzaak om tijdens de interimperiode controle uit te oefenen op de visserijactiviteit. 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.

14. Op 17 september 1981 wijzigde de Nederlandse regering de van 1980 daterende „Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking andere zeevissoorten dan tong en schol" in dier voege, dat de makreelvangst in de zones III en IV werd verboden en in de zones VI, VII en VIII onder bepaalde voorwaarden tot 22 000 ton werd beperkt. De Commissie keurde deze nationale instandhoudingsmaatregel goed.

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

16. Op 25 januari 1983 heeft de Raad verordening nr. 170/83 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden vastgesteld (PB 1983, L 24, blz. 1). Artikel 3 van deze verordening voorziet in de vaststelling van TAC's en artikel 4 in een verdeling van het beschikbare gedeelte van de TAC's onder de Lid-Staten. Op grond van deze verordening stelde de Raad later de noodzakelijke TAC's en quota vast. Voor 1981 heeft hij er evenwel geen vastgesteld.

17. Bij brief van 13 december 1983 deelde de Commissie de Nederlandse regering mee, dat de in 1981 in Nederland uit hoofde van uitvoerrestituties voor diepgevroren makreel gedane uitgaven, ten belope van 16 688 198 HFL, niet voor financiering door het EOFGL in aanmerking konden komen, omdat zij niet conform het gemeenschapsrecht waren verricht. Aan het einde van haar brief vroeg de Commissie de Nederlandse regering, de juistheid van haar verklaring betreffende het bedrag van de restituties te bevestigen.

18. Op 29 mei 1984 liet de Commissie de Nederlandse regering weten, dat financiering evenmin mogelijk was voor bepaalde in 1981 in Nederland toegepaste interventiemaatregelen. Ditmaal ging het om een bedrag van 1 963 259,79 HFL.

19. De Nederlandse regering antwoordde op 20 juni 1984, dat geen inbreuk was gepleegd op de voorschriften inzake restitu-

ties, dat verordening nr. 100/76 noch verordening nr. 3796/81 enige beperking ten aanzien van de betaling van restituties bevatte, dat voor wat interventiemaatregelen betrof, artikel 26 van verordening nr. 3796/81 eerst op 1 juni 1982 van toepassing was geworden en dat verordening nr. 100/76 niet in een dergelijke beperking voorzag. Voorts wees de Nederlandse regering op een aantal feitelijke onjuistheden.

20. Bij beschikking nr. 85/464 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), weigerde de Commissie uitvoerrestituties in de visserijsector ten bedrage van 16 691 422,52 HFL en interventies in deze sector ten bedrage van 1 963 259,79 HFL te financieren.

21. De Commissie bracht deze beschikking ter kennis van de Nederlandse regering bij brief van 5 september 1985.

II — Schriftelijke procedure en conclusies van partijen

1. Het beroep van het Koninkrijk der Nederlanden is op 6 november 1985 ter griffie van het Hof ingeschreven.

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

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

— beschikking nr. 85/464 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 28 augustus 1985 nietig te verklaren, in zoverre zij ertoe strekt de door het Koninkrijk der Nederlanden voor het begrotingsjaar 1981 ingediende rekeningen ter zake van uitvoerrestituties in de visserijsector ten bedrage van 16 691 422,52 HFL alsmede ter zake van interventies in deze sector ten bedrage van 1 963 259,79 HFL niet voor communautaire financiering in aanmerking te laten komen.

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

— het beroep te verwerpen;

— verzoeker in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

Het beroep van het Koninkrijk der Nederlanden, dat is gebaseerd op artikel 173 EEG-Verdrag, berust op schending van uitvoeringsbepalingen van het Verdrag. Verzoeker is van oordeel, dat de Commissie een onjuiste uitlegging geeft aan de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 en in samenhang daarmee aan de verordeningen nrs. 100, 110 en 2730/79.

Tot staving van zijn beroep voert het Koninkrijk der Nederlanden primair een aantal argumenten aan betreffende restituties en interventies en de handelwijze van de Commissie, ten betoge dat de opvatting van de Commissie met betrekking tot de quota onaanvaardbaar is, en subsidiair een aantal argumenten waarmee het tracht aan te tonen dat deze opvatting slechts ten dele kan worden gevolgd voor wat 1981 betreft, met name gelet op de datum van de voorstellen van de Commissie.

A — *Primaire argumenten*

1. Het *Koninkrijk der Nederlanden* stelt, dat er in 1981 geen sprake was van een gemeenschappelijk visserijbeleid zoals thans bestaat, en dat meer bepaald een echt gemeenschappelijk instandhoudingsbeleid ontbrak. Het geeft evenwel toe dat, gelet op de situatie op dat ogenblik, de Commissie van de Lid-

Staten kon eisen, dat zij instandhoudingsmaatregelen namen die in overeenstemming waren met haar voorstellen.

a) *Restituties en interventies*

Verzoeker betwist echter, dat instandhoudingsmaatregelen en marktbeleid op één lijn kunnen worden gesteld. Het gaat om regelingen met totaal verschillende oogmerken. Instandhouding berust op overwegingen van biologische aard, die geheel los van het marktbeleid staan. In overeenstemming met de regels van het marktbeleid gedane uitgaven behoren in aanmerking te komen voor communautaire financiering.

Noch artikel 23 van verordening nr. 100/76 noch artikel 25 van de latere verordening nr. 3796/81 bevat(te) enige beperking ten aanzien van de financierbaarheid van uitvoerrestituties, zulks in tegenstelling tot artikel 26 van verordening nr. 3796/81, dat sinds 1982 met betrekking tot interventies in een dergelijke beperking voorziet. Verordening nr. 2730/79 vereist evenmin, dat de uit te voeren vis binnen het toegestane quotum is gevangen. De Commissie kan in dit opzicht geen bijkomende voorwaarden stellen, zolang de communautaire wetgever geen nadere voorzieningen heeft getroffen.

Met haar stelling dat uitsluitend de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 bepalend zijn, negeert de Commissie verordening nr. 100/76, waarbij een gemeenschappelijke marktordening voor visserijprodukten was ingesteld, alsook het feit dat deze verordening geen enkele beperking ten aanzien van de financiering bevatte. Bovendien zou deze opvatting tot grote onzekerheid leiden, aangezien reeds op grond van een beweerde schending van een willekeurige regel van gemeenschapsrecht communautaire financiering zou kunnen worden geweigerd, zulks onafhankelijk van de betrokken bijzondere bepalingen.

In casu kan geen beroep worden gedaan op het arrest van 7 februari 1979 (zaak 11/76, Nederland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245), omdat in de gemeenschappelijke marktordening voor visserijprodukten geen enkele beperking als door de Commissie gesteld is te vinden. Uit de aangehaalde rechtspraak volgt geenszins, dat bij strijd met het gemeenschapsrecht niet tot betaling mag worden overgegaan. Zulks is slechts het geval, wanneer de verdragsinbreuk daadwerkelijk tot verstoring van de goede werking van de marktordening leidt, en daarvan is in casu geen sprake.

De verwijzing naar de arresten van 7 februari 1979 (gevoegde zaken 15 en 16/76, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 321) en 27 februari 1985 (zaak 56/83, Italië/Commissie, Jurispr. 1985, blz. 703) heeft weinig zin, aangezien deze zaken betrekking hadden op aanvullende, met het gemeenschapsrecht onverenigbare staatssteun.

De quota zijn ingesteld met het oog op het behoud van de visstand en kunnen niet als grondslag voor concurrentieverhoudingen dienen. Overigens heeft zich in casu geen concurrentievervalsing voorgedaan. In 1981 had geen enkele Lid-Staat de makreelvisserij stopgezet, en het is niet juist dat in sommige staten economische voordelen zijn toegekend en in andere niet.

Er had gevolg moeten worden gegeven aan iedere aanvraag van restituties, die aan de gestelde voorwaarden voldeed, aangezien de aanvrager in rechte aanspraak op die restituties kon maken, en het was onmogelijk te voorkomen dat buiten de quota gevangen vis in aanmerking werd genomen. Op de door de Commissie geëiste inachtneming van de quota had op enigerlei wijze doel-

treffend controle moeten worden uitgeoefend. De gemeenschapsverordeningen voorzagen echter niet in zo'n controlestelsel en de Lid-Staten waren niet zelf bevoegd om bijkomende voorwaarden voor de toekenning van restituties te stellen. Voorwaarden zoals die betreffende de opneming in het vrije verkeer en de goede handelskwaliteit van de vis kunnen zeer wel door het betaalorgaan worden gecontroleerd, doch dit is anders voor de voorwaarde betreffende de inachtneming van de quota, waarbij moet worden vastgesteld om welke staat het daadwerkelijk gaat. Zulks is praktisch onmogelijk. Het zou in de praktijk ook zeer moeilijk zijn geweest om, gelijk is gesuggereerd, over te gaan tot inbeslagneming en verbeurdverklaring.

De situatie op het gebied van de interventies was hiermee vergelijkbaar. Verordening nr. 100/76 bevatte in dit verband evenmin enige beperking ten aanzien van de financiering. Het feit dat bij artikel 26 van verordening nr. 3796/81 vanaf 1982 een grens is vastgesteld, bevestigt juist dat een dergelijke restrictie in 1981 niet bestond en dat de interventiemaatregelen in de visserijsector onvoorwaardelijk voor communautaire financiering in aanmerking kwamen. Er bestaat geen enkele aanwijzing dat deze tekst uitsluitend op interne betrekkingen ziet.

b) *De handelwijze van de Commissie*

Het Koninkrijk der Nederlanden meent, dat de Commissie niet alles heeft gedaan wat in haar macht lag, om quotumoverschrijdingen te voorkomen.

De Commissie had aan de hand van de maandelijkse aangiften deze ontwikkeling kunnen voorzien en maatregelen kunnen treffen om ze te voorkomen. Zo had zij de restituties kunnen verlagen of schorsen, gelijk zij in 1984 heeft gedaan. Het is onrechtvaardig dat bij de afsluiting van de EOFGL-rekeningen, dat wil zeggen drie of vier jaar later, de verantwoordelijkheid voor quotumoverschrijdingen volledig bij de Lid-Staten wordt gelegd, die niet bij machte waren tijdig hun beleid aan te passen. De handelwijze van de Commissie verdraagt zich slecht met de opmerkingen die het Europees Parlement in 1985 heeft gemaakt over de EOFGL-rekeningen. Het Parlement vroeg de Commissie met name, dat zij eventuele problemen zou bespreken naarmate zij zich voordoen, zodat de Lid-Staten zo nodig hun fouten kunnen herstellen voordat deze ernstige consequenties hebben.

Uit de antwoorden die de Commissie in 1983 aan de Europese Rekenkamer heeft gegeven, blijkt eveneens dat zij eerst laat een standpunt heeft ingenomen. Verzoeker heeft de zienswijze van de Commissie eerst kunnen vernemen uit haar brief van 13 december 1983. De Commissie verwijst ten onrechte naar haar verklaring van 27 juli 1981, volgens welke zij alle haar ten dienste staande middelen zou aanwenden om de nakoming van haar voorstellen te verzekeren.

De Commissie had tegen het Koninkrijk der Nederlanden ook een niet-nakomingsprocedure ex artikel 169 EEG-Verdrag kunnen instellen, indien zij van oordeel was dat er sprake was van een verdragsinbreuk. Nu zij dit heeft nagelaten, gaat het niet aan om verscheidene jaren nadat de betalingen zijn verricht, financiële consequenties aan deze vermeende schending van het gemeenschapsrecht te verbinden. Door zo te handelen, ontneemt de Commissie een Lid-Staat de procedurele waarborgen van artikel 169 EEG-Verdrag. Dit argument kan niet worden weerlegd met een eenvoudige verwijzing naar het arrest van 7 februari 1979 (gevoegde zaken 15 en 16/76, reeds aangehaald), waarin het Hof slechts heeft verklaard, dat de niet-nakomingsprocedure en de procedure van goedkeuring van de reke-

ningen onafhankelijk van elkaar zijn, omdat zij verschillende doelstellingen hebben en door verschillende regels worden beheerst.

Uit de handelwijze van de Commissie moet kennelijk worden afgeleid dat zij, telkens wanneer zij meent dat inbreuk is gepleegd op het gemeenschapsrecht, daaraan naar eigen goeddunken al dan niet de financiële sanctie van verordening nr. 729/70 kan verbinden, terwijl volgens deze verordening communautaire financiering slechts kan worden geweigerd in geval van niet-inachtneming van de desbetreffende financiële gemeenschapsbepalingen.

De Commissie beschikt niettemin over een zekere discretionaire bevoegdheid bij de bepaling van aard en omvang van een verdragsschending. Dit wordt duidelijk geïllustreerd door de procedure van goedkeuring van de rekeningen, waarbij in addenda bij het syntheseverslag de verschillende opinies worden weergegeven.

2. De *Commissie* antwoordt dat zij het nuttig acht om, alvorens op verzoekers argumenten in te gaan, haar standpunt betreffende het rechtens verbindende karakter van haar voorstellen inzake TAC's en quota uiteen te zetten. De bestreden beschikking kan immers slechts geldig zijn indien en voor zover deze voorstellen verbindend waren, hetgeen overigens niet door verzoeker wordt betwist.

Bij haar uitdrukkelijke verwijzing naar de rechtspraak van het Hof in haar verklaring van 27 juli 1981 had de Commissie niet enkel het arrest van 5 mei 1981 (zaak 804/79, Jurispr. 1981, blz. 1045) voor ogen, doch ook — evenals in haar syntheserapport — het arrest van 10 juli 1980 (zaak 32/79, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1980, blz. 2403).

— In het arrest van 10 juli 1980 preciseerde het Hof de verplichtingen van de Lid-Staten en verklaarde het in dit verband in rechtsoverweging 25, dat „zowel artikel 102 Toetredingsakte als verordening nr. 101/76 van de Raad en in het bijzonder artikel 4 daarvan, alsook bijlage VI bij de resolutie van Den Haag en de verklaring van de Raad van 31 januari 1978 uitgaan van de tweeledige premisse, dat instandhoudingsmaatregelen noodzakelijk zijn... en dat, zo dergelijke maatregelen niet tijdig op communautaire basis kunnen worden vastgesteld, de Lid-Staten niet slechts gerechtigd, doch ook verplicht zijn om in het belang van de Gemeenschap te handelen".

— In het arrest van 5 mei 1981 overwoog het Hof, dat het stilzitten van de Raad de Lid-Staten in geen geval de bevoegdheid en de vrijheid kon teruggeven om op dit gebied eenzijdig op te treden (r. o. 20), en dat bij de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen zoveel mogelijk moest worden uitgegaan van het bestaande rechtskader, hoe onvolledig dit ook was, en te rade moest worden gegaan met de aan de Gemeenschap ten grondslag liggende structuurbeginselen, volgens welke zij onder alle omstandigheden in staat moet zijn haar opdracht te vervullen met behoud van het in de opzet van het Verdrag essentiële evenwicht (r. o. 23). In rechtsoverweging 25 van het arrest verwees het Hof naar de voorstellen van de

Commissie voor interimmaatregelen van de Raad. Het vermeldde herhaaldelijk de rol van de Commissie bij de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen door de Lid-Staten (r. o. 27, 28 en 30 tot en met 32). In rechtsoverweging 31 verklaarde het Hof, dat de Lid-Staten onder de gegeven omstandigheden verplicht waren de Commissie omstandig te raadplegen en te goeder trouw te trachten haar goedkeuring te verkrijgen, en geen nationale instandhoudingsmaatregelen mochten invoeren tegen eventuele bezwaren, voorbehouden of voorwaarden van de Commissie in.

Gelet op deze rechtspraak, meent de Commissie, dat zij in 1981 het recht had om de Lid-Staten onder verwijzing naar de artikelen 5 en 155 EEG-Verdrag mee te delen, dat zij haar voorstellen onder de gegeven omstandigheden als verbindend voor hen beschouwde. De Raad had er voortdurend met nadruk op gewezen, dat de biologische rijkdommen van de zee door onbeperkte visserijactiviteiten ernstig zouden worden bedreigd, en de Commissie had in haar voorstellen voor 1981 niet alleen rekening gehouden met wetenschappelijke adviezen van internationale organisaties en met de adviezen van het door haar ingestelde wetenschappelijke comité voor de visserij, doch ook met de internationale verbintenissen van de Gemeenschap. Het ligt voor de hand, dat de Commissie er in haar verklaring van 27 juli 1981 van uitging, dat haar voorstellen rechtens verbindend waren, en de Lid-Staten zonder meer vroeg ze ten uitvoer te leggen. De Commissie zou blijk hebben gegeven van slecht beheer, indien zij de Lid-Staten eerst had gevraagd om haar over hun voorgenomen instandhoudingsmaatregelen te consulteren, en hun vervolgens haar eventuele bezwaren, voorbehouden of voorwaarden had meegedeeld. Dat zou de invoering van de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen nodeloos nog verder hebben vertraagd, aangezien de Lid-Staten konden weten dat de Commissie slechts maatregelen zou goedkeuren die in overeenstemming waren met haar voorstellen, en het zou bovendien weinig effect hebben gehad ten opzichte van Lid-Staten die nalieten de nodige voorzieningen te treffen. In zijn verklaring van 15 tot en met 17 december 1980 had de Raad zelf gesteld, dat de Lid-Staten bij de uitoefening van hun visserijactiviteiten rekening dienden te houden met de door de Commissie voor 1981 voorgestelde TAC's.

Ten slotte had de Commissie met haar verklaring van 27 juli 1981, waarin zij haar voorstellen als rechtens verbindend aanduidde, geen andere bedoeling gehad dan de Lid-Staten aan hun volgens 's Hofs rechtspraak uit het stilzitten van de Raad voortvloeiende verplichtingen te herinneren en deze verplichtingen te concretiseren.

a) *Restituties en interventies*

De Commissie antwoordt dat het door verzoeker gemaakte onderscheid tussen instandhoudingsbeleid en marktbeleid kunstmatig en in casu irrelevant is. Deze twee beleidstakken maken te zamen met het structuurbeleid het gemeenschappelijk visserijbeleid uit, dat ingevolge de artikelen 39 en 40 EEG-Verdrag alle economische activiteiten in deze sector omvat, zowel in het produktie- als in het handelsstadium. Instandhoudingsmaatregelen zijn weliswaar mede op biologische gegevens gebaseerd, doch hun doelstelling houdt verband met de economie van de visserijsector. De communautaire instandhoudingsmaatregelen behoren dus tot de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten, zoals bedoeld in de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70, die uitsluitend bepalend zijn voor de rechtssituatie.

Deze artikelen 2 en 3 zijn steeds aldus uitgelegd, dat de uitgaven strikt in overeenstemming met het gemeenschapsrecht moeten zijn gedaan.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof mag de Commissie ingevolge de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 slechts de bedragen te haren laste nemen die overeenkomstig de in de verschillende landbouwsectoren geldende regels zijn betaald. Gelijk het Hof met name heeft verklaard in rechtsoverweging 9 van het arrest van 7 februari 1979 (zaak 11/76, reeds aangehaald), vloeit deze strikte uitlegging bovendien dwingend voort uit de doelstellingen van verordening nr. 729/70.

Verzoekers stelling, dat op grond van verordening nr. 729/70 communautaire financiering uitsluitend in geval van overtreding van de ter zake van de verlening van uitvoerrestituties en interventiebedragen geldende financiële voorschriften kan worden geweigerd, vindt geen steun in de tekst van de verordening en is in strijd met de rechtspraak van het Hof. Zowel in het arrest van 7 februari 1979 als in dat van 27 februari 1985 (gevoegde zaken 15 en 16/76, resp. zaak 56/83, beide reeds aangehaald) onderzocht het Hof verdragsschendingen die niets uitstaande hadden met de financiële voorschriften betreffende de betaling van de bedragen waarvoor financiering was gevraagd. Uit beide arresten blijkt, dat het Hof in beginsel aanvaardt, dat elke met het gemeenschapsrecht onverenigbare handeling van een Lid-Staat tot weigering van communautaire financiering kan leiden, voor zover die handeling kosten voor het EOGFL heeft meegebracht. In vorenbedoeld arrest van 7 februari 1979 bevestigde het Hof in rechtsoverweging 28 nog eens, dat de Commissie bij de goedkeuring van de rekeningen over geen discretionaire bevoegdheid beschikt, en verklaarde het in rechtsoverweging 31, dat aanvullende nationale maatregelen de gelijke behandeling in gevaar kunnen brengen en aldus de mededingingsvoorwaarden tussen Lid-Staten kunnen vervalsen.

Het lijdt geen twijfel, dat een Lid-Staat die toelaat dat zijn vissers de quota overschrijden, hun een niet onaanzienlijk voordeel verschaft, en dat de daardoor ontstane concurrentievervalsing nog wordt verscherpt indien dergelijke overschrijdingen bovendien tot hogere uitgaven ten laste van het EOGFL zouden leiden. Het argument, dat in 1981 geen enkele Lid-Staat de makreelvisserij had stopgezet en dat er dus geen sprake was van concurrentievervalsing, is onaanvaardbaar, want volgens die redenering zouden door artikel 92 EEG-Verdrag verboden nationale steunmaatregelen niet langer onder dit verbod vallen, zodra alle Lid-Staten ze zouden toepassen.

Bepalend is niet, of een verdragsinbreuk tot verstoring van de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening heeft geleid, doch veeleer of hij onnodige en ongerechtvaardigde kosten heeft veroorzaakt in de vorm van restituties en interventie-uitgaven. Het zou willekeurig en onrechtvaardig zijn, indien bij de goedkeuring van de rekeningen uitsluitend de gevolgen van inbreuken op de bepalingen van verordening nr. 100/76 in aanmerking werden genomen en geen acht werd geslagen op schendingen van andere voorschriften in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Een Lid-Staat die toestaat, of althans niet verhindert, dat zijn vissers de toegekende quota overschrijden, schendt de communautaire verplichtingen die voor hem voortvloeien uit het gemeenschappelijk visserijbeleid, zoals dit ter bereiking van de doelstellingen van artikel 39 EEG-Verdrag overeen-

komstig de artikelen 40 en 43 van dit Verdrag tot stand is gebracht.

De Commissie betwist, dat haar opvatting tot grote rechtsonzekerheid zou leiden, met ernstige en onbillijke financiële gevolgen voor de Lid-Staten. Althans wat het gemeenschapsrecht betreft, kan er geen sprake zijn van onzekerheid. Iedere Lid-Staat wist, dat hij voor een deugdelijk quotabeheer had te zorgen, en de verplichting om de quota in acht te doen nemen, stond geheel los van de consequenties die niet-nakoming van deze verplichting kon hebben voor de goedkeuring van de rekeningen. Daarom heeft het ook geen zin, naar de opmerkingen van het Europees Parlement te verwijzen.

Dat quotumoverschrijdingen tot vermindering van het door het EOGFL te financieren bedrag konden leiden, kan voor de Lid-Staten niet als een volslagen verrassing zijn gekomen, gelet op de — door het Hof gesanctioneerde — praktijk van de Commissie om in het kader van het EOFGL niet alleen op de juiste toepassing van de zogenoemde financiële voorschriften betreffende de betaling van restituties en interventiebedragen te letten, doch ook op mogelijke andere verdragsinbreuken. De Lid-Staten hadden het dus in eigen hand om de voor hen uit de quotumoverschrijdingen voortvloeiende financiële schade zoveel mogelijk te beperken. De enige onzekerheid waarop verzoeker zich kon beroepen, betrof een feitelijk punt, namelijk de vraag of de Commissie naar aanleiding van de quotumoverschrijdingen daadwerkelijk een vermindering zou toepassen. Deze onzekerheid ontsloeg verzoeker echter in genen dele van zijn verplichtingen.

De niet-financierbaarheid van uitgaven voor buiten de quota gevangen hoeveelheden vis was een gevolg van de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70, en de omstandigheid dat in 1981 geen bijzondere bepalingen inzake de gevolgen van quotumoverschrijdingen voor de communautaire financiering bestonden, heeft niet het minste belang. Bijzondere bepalingen betreffende de consequenties van dergelijke „externe" inbreuken voor het EOFGL zijn overbodig en ongebruikelijk.

Artikel 26, lid 2, van verordening nr. 3796/81 is in casu irrelevant, aangezien zij eerst in 1982 in werking is getreden. Maar ook al zou deze bepaling de door verzoeker daaraan toegeschreven betekenis hebben, dan gaat het om een niet-terugwerkende wijziging van de voordien bestaande rechtstoestand. Artikel 26 heeft die betekenis echter niet. Deze bepaling dient duidelijk vooral om duidelijk te maken, dat de Lid-Staten hun vissers of producentenorganisaties elke vergoeding uit hoofde van interventies voor buiten de quota gevangen vis moeten weigeren. Zij betreft dus blijkbaar in de eerste plaats de rechtsbetrekkingen tussen de Lid-Staten en hun vissers en producentenorganisaties. Dit zou tevens kunnen verklaren, waarom deze bepaling uitsluitend op interventies ziet en niet op restituties. Hiermee is overigens allerminst gezegd, dat de Lid-Staten zonder het bepaalde in artikel 26 niet het recht zouden hebben om te weigeren interventiemaatregelen te financieren met betrekking tot klaarblijkelijk boven het quotum gevangen vis. Het is onwaarschijnlijk, dat een Lid-Staat op grond van de communautaire voorschriften betreffende het restitutiestelsel verplicht zou kunnen zijn om restituties te betalen voor in overtreding van een vangstverbod gevangen vis.

Verzoekers bewering dat, wanneer een exporteur recht heeft op restituties, deze restituties onvoorwaardelijk in aanmerking komen voor communautaire financiering, is gebaseerd op de misvatting dat verordening nr. 729/70 uitsluitend op financiële voorschriften ziet. De juiste toepassing van de fi-

nanciële of technische voorschriften vormt een noodzakelijke, doch geen voldoende voorwaarde voor communautaire financiering. Wanneer een Lid-Staat andere gemeenschapsbepalingen heeft geschonden en zodoende extra kosten heeft veroorzaakt, verspeelt hij zijn recht op communautaire financiering, ongeacht of hij enig verhaal heeft op degenen die de restituties of interventiebedragen hebben ontvangen. De goedkeuring van de rekeningen vindt plaats in het kader van de betrekkingen tussen de Lid-Staten en de Gemeenschap en voor de aanspraak op communautaire financiering is uitsluitend bepalend, of de Lid-Staat zijn gemeenschapsrechtelijke verplichtingen is nagekomen.

De Commissie sluit niet de ogen voor het feit, dat het vanwege het vrije intracommunautaire handelsverkeer niet altijd mogelijk is met zekerheid vast te stellen, of ter verkrijging van restituties aangeboden vis afkomstig is uit in de betrokken Lid-Staat boven diens quotum gevangen hoeveelheden. Zij stelt evenwel, dat zij dit bij haar berekeningen in aanmerking heeft genomen en de Lid-Staten tijdens de overlegprocedure heeft gevraagd om aanvullend cijfermateriaal te verstrekken. Verzoeker heeft van die mogelijkheid geen gebruik gemaakt en heeft dus de facto de cijfers van de Commissie aanvaard.

b) *De handelwijze van de Commissie*

Met betrekking tot de onder de rubriek „de handelwijze van de Commissie" geformuleerde bezwaren herinnert de Commissie eraan, dat iedere Lid-Staat zelf verantwoordelijk is voor de daadwerkelijke en doeltreffende handhaving van de hem toegewezen quota en ook het best in staat is om daaraan de hand te houden. Het is niet juist, dat de Commissie door de maandelijkse aangiften op de hoogte was van de ontwikkelingen op het gebied van de restituties. Deze aangiften bevatten slechts globale cijfers, doch geen aanduidingen betreffende het tijdvak waarin de vis was uitgevoerd, noch betreffende de TAC- en quotazone of de periode waarin hij was gevangen. Bovendien kon en moest de werkelijke controle op de juistheid van deze cijfers eerst bij de goedkeuring van de rekeningen plaatsvinden. Bijgevolg kon de Commissie pas op dat moment de financiële consequenties van quotumoverschrijdingen nauwkeurig vaststellen.

De Commissie brengt de bepalingen betreffende de procedure van goedkeuring van de rekeningen in herinnering, ten einde ieder misverstand omtrent de verdeling van de bewijslast uit de weg te ruimen. Uit het bepaalde in de verordeningen nrs. 729/70 en 1723/72 volgt in de eerste plaats, dat in beginsel de Lid-Staat de gegrondheid van zijn uitgaven dient te bewijzen, gelijk door het Hof met name is erkend in de arresten van 7 februari 1979 (gevoegde zaken 15 en 16/76, reeds aangehaald) en 12 juli 1984 (zaak 49/83, Luxemburg/Commissie, Jurispr. 1984, blz. 2931). In de tweede plaats volgt eruit dat, zodra de Commissie aantoont dat bepaalde door een Lid-Staat gedeclareerde uitgaven zelfs maar ten dele in strijd met het gemeenschapsrecht zijn gedaan, die uitgaven niet voor financiering in aanmerking kunnen komen. In casu meent de Commissie, dat zij moet bewijzen dat de verdragsinbreuk tot uitgaven kan hebben geleid die anders niet zouden zijn gedaan, zonder de omvang van deze extra uitgaven te moeten aantonen. Het is duidelijk, dat er geen sprake kon zijn van uitvoer noch van marktinterventies met betrekking tot hoeveelheden vis die zonder quotumoverschrijding niet beschikbaar zouden zijn geweest.

In de derde plaats geschiedt de goedkeuring van de rekeningen op grond van de bescheiden die de Lid-Staat aan de Commissie

voorlegt voordat deze een beschikking geeft. Ter beoordeling van de rechtsgeldigheid van die beschikking mogen bijgevolg uitsluitend de gegevens in aanmerking worden genomen waarover de Commissie bij haar besluitvorming beschikte.

De Commissie preciseert, dat zij ter verzekering van een zo groot mogelijke rechtsbescherming de voorziene procedure nog heeft uitgebreid met een uitvoerige dialoog. Deze dialoogprocedure is ook met de Nederlandse autoriteiten tot het einde toe gevoerd.

Waar verzoeker stelt dat de Commissie bij de bepaling van aard en omvang van een verdragsschending over een zekere discretionaire bevoegdheid beschikt, miskent hij evenwel de betekenis van de voorziene overlegprocedure. Dit overleg kan voor de Commissie aanleiding zijn om haar aanvankelijke conclusies te herzien, maar enkel aan de hand van de door de Lid-Staat verstrekte preciseringen en toelichtingen.

Gelet op de rechtsoverwegingen 22 tot en met 28 van het arrest van het Hof van 7 februari 1979 (gevoegde zaken 15 en 16/76, reeds aangehaald), is het verwijt dat zij tegen Nederland geen niet-nakomingsprocedure als bedoeld in artikel 169 EEG-Verdrag heeft ingeleid, ongegrond. Het is normaal, dat de consequenties van verdragsinbreuken gelijk in casu aan de orde zijn, in het kader van de toepassing van de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 worden behandeld.

De Commissie beklemtoont, dat zij in haar verklaring van 27 juli 1981 duidelijk had gesteld, dat zij vastbesloten was alle haar ten dienste staande middelen aan te wenden om te verzekeren, dat de Lid-Staten haar voorstellen, die zij in de toenmalige situatie als verbindend voor hen beschouwde, zouden nakomen.

B — *Subsidiaire argumenten*

1. Subsidiair voert het *Koninkrijk der Nederlanden* aan dat, wat 1981 betreft, het standpunt van de Commissie slechts ten dele kan worden aanvaard. De Commissie wilde met haar verklaring van 27 juli 1981 haar voorstellen slechts tijdelijk verbindend maken, in afwachting van een later besluit van de Raad. De Commissie had niet de bedoeling gehad, haar voorstellen in de plaats te stellen van een besluit van de Raad, die immers later in het jaar nog een beslissing kon treffen met inachtneming van de bijzondere wensen van de Lid-Staten. Bovendien heeft de Commissie de voorlopige Nederlandse regeling van begin 1981 goedgekeurd, evenals de wijziging daarvan in september 1981.

Tot de verklaring van 27 juli 1981 gold voor Nederland op het gebied van vangstbeperkingen geen andere dan de nationale regeling, die logischerwijs geen enkel verband legde tussen vangstbeperkende voorschriften en uitvoerrestituties. Gesteld dat er wel zo een verband bestond, dan heeft dit eerst gevolgen gehad na 27 juli 1981, zodat alle tot dan toe toegekende restituties rechtmatig zijn.

Voorts is het onaanvaardbaar, dat de Commissie de in 1981 uitbetaalde restituties volledig en uitsluitend in verband brengt met de in dat jaar gevangen hoeveelheden vis. Aangenomen mag worden, dat de in het begin van 1981 betaalde restituties ten dele betrekking hadden op exporten die in 1980 hadden plaatsgevonden, en dat daarnaast ook restituties zijn betaald voor eerder gevangen en in diepvries opgeslagen vis. De Commissie heeft evenmin rekening gehouden met de uit quotavrije zones afkomstige hoeveelheden, die in 1981 tamelijk groot

waren. Bijgevolg moeten in de beschikking van de Commissie correcties worden aangebracht.

Verzoeker vraagt zich ten slotte meer in het algemeen af, of de opvatting van de Commissie dat — om een door de Europese Rekenkamer gebezigde term te gebruiken — aan de betrokken Lid-Staat financiële sancties dienen te worden opgelegd, wel rekening houdt met de bijzondere omstandigheden in de visserijsector. Gelet op de problemen die zich in verband met vangstbeperkingen en de controle daarop voordoen, kunnen die beperkingen niet eenvoudig worden beschouwd als door de Lid-Staten onvoorwaardelijk na te komen resultaatsverplichtingen. Dit geldt temeer in het onderhavige geval, dat een periode betreft waarin noch de Commissie noch de Lid-Staten voldoende ervaring hadden opgedaan.

2. De *Commissie* antwoordt, dat niet haar verklaring van 27 juli 1981, maar artikel 2 van verordening nr. 729/70 een verband tot stand heeft gebracht tussen vangstbeperkende maatregelen en de communautaire financiering van restituties.

De verplichting van de Lid-Staten om bij stilzitten van de Raad de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen te treffen en daarbij rekening te houden met de door de Commissie geformuleerde bezwaren, voorbehouden of voorwaarden, vloeit voort uit de artikelen 5 en 155 EEG-Verdrag. Gelet op de rechtspraak van het Hof, gold dus gedurende het gehele jaar 1981 voor de Lid-Staten de verplichting om de noodzakelijke, door de Commissie goedgekeurde instandhoudingsmaatregelen toe te passen.

Verzoeker had tijdens de overlegprocedure aan de hand van cijfermateriaal de juistheid van zijn beweringen betreffende de reeds in 1980 gevangen hoeveelheden moeten bewijzen. In dat geval had de Commissie haar berekeningen kunnen aanpassen. Uiteraard had zij daarbij rekening moeten houden met de aanvoer uit quotavrije zones, indien verzoeker haar daaromtrent tijdens de overlegprocedure de nodige gegevens had verstrekt.

Bij gebreke van gemotiveerde bezwaren ten aanzien van de vóór de goedkeuringsbeschikking voorgelegde cijfers, moeten de berekeningen van de Commissie betreffende de door de diverse quotumoverschrijdingen veroorzaakte extra uitgaven worden geacht de facto te zijn aanvaard, zodat geen tegenbewijs kan worden toegelaten.

Ten slotte zijn de Lid-Staten op grond van de vangstbeperkingen daadwerkelijk verplicht de nodige toepassings- en controlemaatregelen te treffen, ten einde te verzekeren dat het beoogde resultaat wordt bereikt. Het Koninkrijk der Nederlanden past reeds jarenlang overeenkomstige vangstbeperkingen toe, onder meer ter uitvoering van in het kader van internationale visserij-organisaties aangegane verbintenissen. Bijgevolg kan niet worden aangenomen, dat het geen voldoende ervaring bezit.

F. Schockweiler
rechter-rapporteur