FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CLAUS GULMANN

fremsat den 21. januar 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

Sagernes retlige og faktiske baggrund

Disse sager vedrører gyldigheden af to beslutninger truffet af Kommissionen, hvorved sagsøgerne, de spanske selskaber Pesquerias De Bermeo SA og Naviera Laida SA, fik afslag på deres ansøgninger om tilskyndelsespræmie til to projekter for forsøgsfiskeri i det sydvestlige Atlanterhav.

Lad mig kort skitsere de relevante regler.

I medfør af artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 4028/86 af 18. december 1986 om fællesskabsforanstaltninger til forbedring og tilpasning af fiskeri- og akvakulturstrukturerne [1] kan Kommissionen yde finansiel fællesskabsstøtte til visse foranstaltninger, hvis formål er at lette strukturudviklingen inden for fiskerisektoren, herunder til omlægning af fiskeriaktiviteten gennem iværksættelse af forsøgstogter.

Forordningens afsnit V indeholder regler om støtte til forsøgsfiskeri. Artikel 13 definerer forsøgstogter som

»... enhver form for fiskeri i erhvervsmæssigt øjemed, der foregår i et givet område med henblik på at vurdere, om regelmæssig og varig udnyttelse af fiskeressourcerne i dette område vil være rentabel«.

Artikel 14 i forordningen opregner de betingelser, som projekter for forsøgstogter skal opfylde for at kunne opnå en såkaldt tilskyndelsespræmie. Af betydning for disse sager er især artikel 14, stk. 2, litra c), der bestemmer, at projekterne skal vedrøre

»... fiskeriområder, hvis anslåede fiskepotentiel på længere sigt sandsynliggør en stabil og rentabel udnyttelse«,

og artikel 14, stk. 3, der bestemmer, at

»et projekt kan omfatte flere på hinanden følgende togter, som skal finde sted i samme fiskeriområde med henblik på at skabe grundlag for en stabil og varig udnyttelse af dette område«.

* Originalsprog: dansk.
1 — EFT L 376, s. 7.

Endelig skal nævnes artikel 3, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1871/87 af 16. juni 1987 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 4028/86 for så vidt angår foranstaltninger til tilskyndelse til forsøgsfiskeri [2], hvorefter

»ydelse af tilskyndelsespræmie er betinget af, at togterne først begyndes efter datoen for registrering [af støtteansøgningen] i Kommissionen ...«.

Tilskyndelsespræmien udgør efter artikel 15 i forordning nr. 4028/86 20% af de støtteberettigede omkostninger ved togtet og forudsætter, at den pågældende medlemsstat yder et bidrag på mellem 10 og 20% af disse omkostninger.

Projekterne indgives efter artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 4028/86 til Kommissionen via den pågældende medlemsstat og efter indstilling fra denne.

I henhold til forordningens artikel 16, stk. 3, »træffer [Kommissionen] inden to måneder efter forelæggelsen af et projekt beslutning om ydelse af den i artikel 15 omhandlede præmie«. Beslutningen meddeles modtagerne og den pågældende medlemsstat, mens de øvrige medlemsstater underrettes inden for rammerne af Den Stående Fiskeristrukturkomité.

2 — EFT L 180, s. 1.

De faktiske omstændigheder i de foreliggende sager er kort fortalt følgende:

Pesquerias De Bermeo SA og Naviera Laida SA indgav ansøgninger om tilskyndelsespræmie til Generalsekretariatet for Havfiskeri i Madrid den 13. december 1989. Den 7. februar 1990 meddelte Generalsekretariatet for Havfiskeri, at det ville yde et bidrag på 43 931 600 PTA eller 20% af de støtteberettigede omkostninger, såfremt Kommissionen traf beslutning om ydelse af tilskyndelsespræmie.

Den 14. februar 1990 indgav sagsøgerne deres ansøgninger til Kommissionen via de spanske myndigheder. Den 15. februar 1990 påbegyndte Naviera Laida SA sit fisketogt med skibet »Geminis« og den 22. februar 1990 påbegyndte Pesquerias De Bermeo SA sit fisketogt med skibet »Ceres«.

Den 24. april 1990 fremsatte Kommissionen under et møde i Den Stående Fiskeristrukturkomité følgende erklæring:

»... for at hjælpe medlemsstaterne ved deres udvælgelse af de projekter vedrørende forsøgstogter, der indgives til Kommissionen, vil Kommissionen på baggrund af de indhøstede erfaringer fra tidligere togter fremlægge nærmere oplysninger om, hvilke områder og arter det efter Kommissionens opfattelse ikke længere er hensigtsmæssigt at beskæftige sig med.

Yderligere oplysninger kan fremlægges i løbet af året.

For så vidt angår 1990 finder Kommissionen det i lyset af tidligere togter således ikke længere hensigtsmæssigt at fortsætte denne type togter i de områder i det sydvestlige Atlanterhav, hvor disse hidtil er foregået.«

Kommissionen har oplyst, at baggrunden for denne udtalelse var, at der i perioden fra 1987 til 1989 var ydet tilskyndelsespræmie til i alt 42 forsøgstogter, hvoraf de 25 foregik i det sydvestlige Atlanterhav og vedrørte samme fiskearter, som de af sagsøgerne anmeldte projekter.

Ved skrivelse af 25. april 1990 meddelte Kommissionen sagsøgerne, at den i lyset af tidligere modtagne oplysninger ikke længere fandt anledning til at finansiere forsøgsfiskeri i det sydvestlige Atlanterhav, og at den følgelig ikke ville kunne yde tilskyndelsespræmie til forsøgstogter i det nævnte område. Ifølge sagsøgerne blev denne skrivelse først modtaget af dem den 7. maj 1990. Efter yderligere korrespondance mellem parterne, hvorved sagsøgerne bl.a. gjorde opmærksom på, at fisketogterne forlængst var påbegyndt, vedtog Kommissionen den 6. juni 1990 de i denne sag omtvistede beslutninger om ikke at yde tilskyndelsespræmie til de af sagsøgerne anmeldte projekter.

De to beslutninger er således truffet efter udløbet af den i artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 4028/86 nævnte frist, hvilken omstændighed ikke er bestridt af Kommissionen.

Af relevans for sagerne er endvidere, at Kommissionen den 7. november 1989 traf beslutning om at yde tilskyndelsespræmie til to projekter anmeldt af sagsøgerne den 14. februar 1989 og vedrørende samme skibe, samme områder og samme fiskearter, som de projekter sagsøgerne ansøgte om støtte til den 14. februar 1990. I nævnte beslutninger fremhævede Kommissionen, at samtlige betingelser for opnåelse af tilskyndelsespræmie var opfyldt, og at projekterne var blandt dem, som stemte bedst overens med Fællesskabets interesse inden for den fælles fiskeripolitik.

Parternes påstande

Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Søgsmålene tages under realitetsbehandling.

— Kommissionens beslutninger annulleres.

— Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at sagsøgerne er berettigede til hver at modtage et beløb på 43 931 600 PTA i form af tilskyndelsespræmie.

— Sagsøgte tilpligtes at erstatte sagsøgerne de tab, de har lidt som følge af de ugyldige beslutninger.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse for så vidt angår annullationssøgsmålet.

— Afvisning af sagsøgernes påstand om, at det anerkendes, at sagsøgerne har ret til at opnå tilskyndelsespræmie.

— Afvisning af erstatningspåstanden og subsidiært frifindelse herfor.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Jeg skal i det følgende omtale parternes indlæg i det omfang, det er nødvendigt for at begrunde min stillingtagen til parternes påstande. For en gennemgang af sagens faktiske omstændigheder og parternes retlige synspunkter i øvrigt skal jeg henvise til retsmøderapporten.

Er sagsøgerne søgsmålskompetente?

Kommissionens beslutninger er rettet til sagsøgerne. Sagerne kan følgelig tages under realitetsbehandling, jf. EØF-traktatens artikel 173, stk. 2.

Er Kommissionens beslutninger ugyldige?

Med udgangspunkt i de to centrale faktiske omstændigheder, nemlig at:

— Kommissionens beslutninger er truffet efter udløbet af den to måneders frist, der er fastlagt i artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 4028/86, og

— Kommissionen med seks måneders mellemrum har truffet beslutning om at yde, henholdsvis ikke at yde, tilskyndelsespræmie til projekter, der i det væsentlige er identiske,

har sagsøgerne formuleret en lang række anbringender til støtte for deres påstand om annullation af Kommissionens beslutninger.

Sagsøgernes anbringender kan efter min mening mest hensigtsmæssigt behandles i forbindelse med besvarelsen af følgende tre spørgsmål:

a) Knytter der sig den af sagsøgerne påberåbte retsvirkning til en overskridelse af den frist, der er fastsat i artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 4028/86?

b) Handlede Kommissionen i strid med forordning nr. 4028/86 ved at finde, at sagsø-

gerne ikke opfyldte betingelserne for at modtage tilskyndelsespræmie?

c) Krænkede Kommissionens beslutninger princippet om retssikkerhed og princippet om den berettigede forventning, som disse har fundet udtryk i fællesskabsretten?

Sagsøgerne henviser i denne forbindelse til, at der er særlige udgifter forbundet med gennemførelse af forsøgstogter sammenlignet med sædvanlige fisketogter, f.eks. fordi der stilles krav om, at der skal være godkendte videnskabelige observatører om bord eller, hvis dette ikke er muligt, at et videnskabeligt institut deltager i forberedelserne af togtet mv., jf. artikel 14, stk. 2, litra d), i forordning nr. 4028/86. Det kunne i øvrigt tilføjes, at forsøgstogter skal have en vis varighed og således ikke normalt uden videre kan afbrydes, hvis fangstresultaterne er utilfredsstillende, jf. forordningens artikel 14, stk. 2, litra b).

a) *Overskridelse af beslutningsfristen*

Sagsøgerne har gjort gældende, at tomåneders-fristen, inden for hvilken Kommissionen skal træffe sin beslutning, er præceptiv i den forstand, at Kommissionen efter fristens udløb kun kan træffe en for ansøgerne gunstig beslutning. Efter sagsøgernes opfattelse er Kommissionens beslutninger således ugyldige af den grund, at de indeholder et afslag på ansøgningerne.

Denne opfattelse støttes bl.a. på det forhold, at det af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1871/87, kan udledes, at et forsøgstogt kan påbegyndes umiddelbart efter datoen for registrering af støtteansøgningen i Kommissionen. Da et forsøgstogt således ifølge sagsøgerne sædvanligvis vil være påbegyndt på det tidspunkt, hvor Kommissionen skal træffe sin beslutning, bør en eventuel negativ beslutning alene kunne træffes inden for fristen, idet en overskridelse af fristen kommer ansøgerne til skade.

Hertil kommer, at fristen efter sagsøgernes opfattelse må ses i lyset af de særlige behov for klarhed og forudsigelighed, der kendetegner fiskerisektoren, hvor fangstår og fisketogter skal kunne planlægges i forvejen [3].

Kommissionen har gjort gældende, at fristen alene er vejledende for, hvornår Kommissionens beslutning rimeligvis bør foreligge. Fristens formål er ifølge Kommissionen at angive det tidspunkt, fra hvilket der vil kunne indledes en sag mod Kommissionen

3 — Sagsøgerne påberåber sig i denne forbindelse Domstolens dom af 10.7.1980 (sag 32/79, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 2403). Det blev i denne sag bl.a. gjort gældende, at Det Forenede Kongerige havde undladt at opfylde sin forpligtelse til at gennemføre forordning nr. 1779/77 ved hjælp af retligt fastsatte og offentliggjorte foranstaltninger. Domstolen udtalte følgende: »... Denne forpligtelse til at indføre retligt virksomme gennemførelsesbestemmelser, som alle berørte parter kan gøre sig bekendt med, er navnlig velbegrundet på et område som havfiskeriet, hvis udøvelse kun kan organiseres inden for rammerne af fangstår, som fastlægges på forhånd; kravet om klare retsforhold er endog særligt påtrængende på et område, hvor enhver usikkerhed indebærer fare for, at der opstår episoder, og for at særdeles alvorlige sanktioner bringes i anvendelse« (præmis 46).

som følge af dennes passivitet. Derimod kan en overskridelse af fristen ikke påvirke indholdet af selve beslutningen og således heller ikke medføre dennes ugyldighed.

Det er selvsagt beklageligt, at det ikke var muligt for Kommissionen at træffe de pågældende beslutninger inden for den af Rådet fastsatte tidsfrist, og man kan med rimelighed stille spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i at fastsætte tidsfrister, hvis der ikke er knyttet retsvirkninger til deres ikkeoverholdelse. Man må vist erkende, at et passivitetssøgsmål mod Kommissionen inden for det her omhandlede retsområde er et retsmiddel af begrænset effektivitet.

Disse betragtninger er dog naturligvis ikke tilstrækkelige som grundlag for at antage, at Kommissionens manglende respekt af fristen har den af sagsøgerne påståede retsvirkning.

Følgende betragtninger er efter min mening afgørende for en stillingtagen til sagsøgernes anbringende.

Forordning nr. 4028/86 angiver ikke nogen retsvirkninger af en overskridelse af den i artikel 16 indeholdte frist. Dette er af betydning, fordi den almindelige regel må være den, at der ikke til en fristoverskridelse kan knyttes de af sagsøgerne påståede meget vidtgående retsvirkninger, medmindre fællesskabslovgiveren udtrykkeligt har bestemt dette. Dette udgangspunkt bekræftes af det forhold, at der findes tilfælde, hvor der i forordninger udtrykkeligt er knyttet de af sagsøgerne påståede retsvirkninger til overskridelse af en frist, inden for hvilken Kommissionen skal træffe en beslutning [4].

Spørgsmålet er imidlertid, om fristoverskridelser under særlige og tungtvejende omstændigheder kan tillægges sådanne retsvirkninger, uanset dette ikke er udtrykkeligt angivet, og i givet fald om sådanne omstændigheder foreligger på det her omhandlede område.

Domstolen har haft lejlighed til at tage stilling til et sådant spørgsmål i sin dom af 27. januar 1988 (sag 349/85, Danmark mod Kommissionen, Sml. s. 169). Artikel 5 i forordning nr. 729/70 om finansiering af den fælles landbrugspolitik fastsætter en etårsfrist for Kommissionens regnskabsafslutning, hvilken frist Kommissionen havde overskredet. Domstolen udtalte følgende:

4 — En fristbestemmelse af denne type var f.eks. genstand for Domstolens dom af 22.9.1988 (sag 148/87, Frydendahl Pedersen mod Kommissionen, Sml. s. 4993). Sagen vedrørte gyldigheden af en beslutning truffet af Kommissionen og rettet til den danske regering, hvori Kommissionen udtalte, at der ikke var grundlag for at godtgøre visse importafgifter erlagt af sagsøgeren. Artikel 7 i forordning nr. 1575/80 har følgende ordlyd: »Såfremt Kommissionen ikke inden for den i artikel 5 omhandlede frist har truffet afgørelse eller ikke inden for den i artikel 6 omhandlede frist har meddelt den pågældende medlemsstat nogen afgørelse, imødekommer den besluttende myndighed ansøgningen.« Domstolen annullerede herefter den af Kommissionen trufne beslutning under henvisning til, at denne ikke var truffet inden udløbet af den foreskrevne frist, og at Kommissionens forsøg på at omgå fristen var udtryk for en i det hele mangelfuld sagsbehandling.

»... Da der ikke er knyttet nogen sanktioner til en manglende overholdelse af fristen, kan denne — når henses til karakteren af beslutninger om afslutning af regnskaber, hvis væsentligste formål er at sikre, at de af de nationale myndigheder afholdte udgifter er blevet udbetalt i overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler — kun anses som en ordensforskrift, medmindre en medlemsstats interesser herved krænkes« [5] (præmis 19).

Heraf kan efter min opfattelse udledes, at retsvirkningerne af en efter dens ordlyd »usanktioneret« fristbestemmelse må fastsættes i lyset af karakteren af og formålet med den beslutning, som skal træffes inden for den pågældende frist, og at der efter omstændighederne vil kunne tages konkrete hensyn til en adressat, hvis interesser er blevet krænket.

Hvad angår formålet med Kommissionens beslutninger om ydelse af tilskyndelsespræmie angiver præamblen til forordning nr. 4028/86 følgende:

»... da Fællesskabet desuden har mangel på fiskerivarer, er det nødt til at søge at udvide sine forsyningskilder, bl.a. gennem en forøgelse af sine fiskerimuligheder og en udvidelse af aktiviteterne inden for akvakulturen; ...

...

det er ligeledes nødvendigt at opretholde eller endog forbedre fiskerimulighederne uden for de farvande, der er omfattet af Fællesskabets fiskeriforskrifter; dette mål kan nås ved hjælp af en direkte fællesskabsstøtte til projekter for forsøgsfiskeri eller fællesforetagender«.

Formålet med forsøgstogterne er således at udvide Fællesskabets fiskerimuligheder og dermed dettes forsyningskilder. Det er til varetagelse af dette formål, at Kommissionen skal træffe beslutning om ydelse af tilskyndelsespræmie. Tilskyndelsespræmierne tilsigter ikke at udgøre finansiel støtte til betrængte dele af fiskerisektoren, og der bliver ikke i forbindelse med en beslutning om ydelse af tilskyndelsespræmie foretaget en vurdering af behovet hos modtageren. Tilskyndelsespræmierne har — som navnet antyder — alene til formål at motivere modtageren til at foretage visse handlinger i Fællesskabets interesse.

Det er min opfattelse, at der ikke af det således beskrevne formål kan udledes noget argument for at tillægge fristen den af sagsøgerne påberåbte retsvirkning.

Sagsøgerne har som nævnt gjort gældende, at der er et særligt hensyn at tage til ansøgere om støtte til forsøgstogter, i og med forsøgs-

5 — Se ligeledes Domstolens domme af 10.7.1990 (sag C-259/87, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2845, sag C-334/87, Sml. I, s. 2849, og sag C-335/87, Sml. I, s. 875).

togterne med de hermed forbundne udgifter kan være påbegyndt inden Kommissionens beslutningsfrist udløber, hvilket er udtrykkeligt forudsat i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1871/87.

Dette synspunkt må afvises. Artikel 3, stk. 2, er formuleret negativt i den forstand, at bestemmelsen har til formål at udelukke ydelse af støtte til forsøgstogter, der er påbegyndt inden registrering af ansøgningen i Kommissionen. Bestemmelsen forudsætter med andre ord ikke generelt et system, hvorefter togterne påbegyndes, inden Kommissionens beslutning foreligger.

En støtteansøger, som påbegynder sit togt, inden Kommissionen har truffet sin beslutning, handler for egen regning og risiko. Det må være ubestrideligt, at Kommissionen kan afslå støtteansøgningen inden for tomåneders-fristen, også selv om fisketogtet er påbegyndt. Der ses ikke at være tungtvejende grunde til at antage, at ansøgernes retsstilling radikalt skulle forbedres, når tomåneders-fristen overskrides. Ansøgerne må have været klar over, at de løb en risiko ved at påbegynde togterne, inden Kommissionens beslutning forelå.

Sagsøgerne påbegyndte deres forsøgstogter umiddelbart efter indgivelsen af støtteansøgningerne, dvs. næsten to måneder før en beslutning kunne forventes at foreligge. Kun ca. tre uger efter fristens udløb modtog sagsøgerne Kommissionens tilkendegivelse af, at projekter af denne type ikke længere ville modtage støtte (Kommissionens brev er dateret den 25.4.1990, dvs. ti dage efter fristens udløb, men hævdes først at være modtaget den 7.5.1990). Sagsøgernes faktiske situation ses med andre ord ikke at have været stort anderledes, såfremt Kommissionens beslutning havde været rettidig og dermed uangribelig.

Der foreligger således ikke i relation til den foreliggende frist sådanne særlige og tungtvejende omstændigheder, der kan begrunde, at der i mangel af udtrykkelige bestemmelser herom knyttes den påståede meget indgribende retsvirkning til manglende respekt af den fastsatte tidsfrist. Det er derfor min opfattelse, at en overskridelse af fristen ikke i sig selv kan bevirke beslutningernes ugyldighed.

b) *Handlede Kommissionen i strid med forordning nr. 4028/86 ved at finde, at sagsøgerne ikke opfyldte betingelserne for at modtage tilskyndelsespræmie?*

Sagsøgerne gør gældende, at Kommissionens beslutninger er ugyldige efter deres indhold, idet deres ansøgninger opfyldte betingelserne for, at der kunne ydes tilskyndelsespræmie. Deres væsentligste argument herfor er, at Kommissionen efter at have ydet støtte i 1989, ikke i 1990 — kun seks måneder efter

de første positive beslutninger — kunne komme til det modsatte resultat i forbindelse med ansøgninger, der vedrørte fisketogter, som i alt væsentligt svarede til de i 1989 foretagne.

Jeg er ikke i tvivl om, at Kommissionen ved sine beslutninger har handlet inden for grænserne af det skøn, den må have ved administration af støtteordningen.

Kommissionen begrundede i beslutningerne af 6. juni 1990 sine afslag med følgende betragtninger:

»... Fællesskabets fiskere kender forekomsterne i dette område; også resultaterne af togterne i det pågældende område kendes, og der er ikke grundlag for et forsøgstogt med henblik på at vurdere, om regelmæssig og varig udnyttelse af fiskeressourcerne i dette område vil være rentabel;

følgelig opfylder dette forsøgstogt ikke betingelserne for finansiel fællesskabsstøtte, navnlig ikke betingelserne i artikel 14, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 4028/86 ...«.

Artikel 14, stk. 2, litra c), i forordningen stiller krav om, at projekter vedrørende forsøgstogter skal »vedrøre fiskeriområder, hvis anslåede fiskepotentiel på længere sigt sandsynliggør en stabil og rentabel udnyttelse«. Som det fremgår har Kommissionen i sit afslag på at yde støtte henvist til, at denne betingelse ikke er opfyldt. Der er uenighed mellem parterne om, hvorvidt det er korrekt, at denne betingelse ikke er opfyldt. Men det fremgår imidlertid også af Kommissionens begrundelse, at afslaget først og fremmest har sin baggrund i det forhold, at det pågældende område er blevet tilstrækkeligt udforsket. Kommissionen har som nævnt oplyst, at der i årene 1987-1989 er udført i alt 42 projekter, hvoraf de 25 angik forsøgstogter i det sydvestlige Atlanterhav og vedrørte de samme fiskearter.

I et område, der er tilstrækkeligt udforsket, opfylder et fisketogt ikke den grundlæggende betingelse efter forordningen for at være et »forsøgstogt«, nemlig at foregå »med henblik på at vurdere, om regelmæssig og varig udnyttelse af fiskeressourcerne i dette område vil være rentabel«. Da Kommissionen efter artikel 14 kun »yder finansiel fællesskabsstøtte til projekter vedrørende forsøgstogter«, kan Kommissionen ikke yde støtte til fiskeri i områder, som efter dens skøn er tilstrækkeligt udforsket.

At Kommissionen på et givet tidspunkt vil være nødt til at give afslag på støtte til projekter, der ganske ligner tidligere støtteprojekter, er en logisk konsekvens af, at der er tale om forsøgstogter.

Sagsøgerne gør endvidere gældende, at det af artikel 14, stk. 3, i forordningen følger, at der »med henblik på at skabe grundlag for en stabil og varig udnyttelse« af et område, må ydes tilskyndelsespræmie til flere forsøgstogter i træk. Efter sagsøgernes opfattelse er Kommissionens beslutninger i strid med denne bestemmelse, fordi de giver sagsøgerne afslag på deres ansøgninger om tilskyndelsespræmie til yderligere projekter for forsøgsfiskeri i samme område.

Synspunktet må afvises. For det første omhandler bestemmelsen efter dens udtrykkelige ordlyd ikke spørgsmålet om at yde tilskyndelsespræmie til flere projekter i træk, men om at lade et og samme projekt omfatte flere forsøgstogter, hvilket ikke er på tale i de foreliggende tilfælde. For det andet anvender bestemmelsen ordet »kan« og ikke »skal«, og det er således overladt til Kommissionen at vurdere, hvorvidt det er formålstjenligt at lade et projekt omfatte flere togter.

Sagsøgerne ses ikke i øvrigt at have anført andre forhold, der berettiger til at antage, at Kommissionen har overskredet grænserne for sit skøn.

Sagsøgerne har i deres processkrifter gjort gældende, at der foreligger magtfordrejning. Sagsøgerne har imidlertid efter min opfattelse intet fremført, som berettiger til en sådan antagelse. De argumenter, som sagsøgerne fremfører i denne forbindelse, relaterer sig efter min opfattelse snarere til spørgsmålet, om der er sket en krænkelse af princippet om den berettigede forventning, og vil derfor blive behandlet nedenfor.

c) *Retssikkerhedsprincippet og princippet om den berettigede forventning*

Kommissionen har henvist til, at visse af sagsøgernes anbringender først udtrykkeligt er behandlet i replikkerne. Dette gælder navnlig anbringenderne om, at Kommissionen ved sine beslutninger har krænket retssikkerhedsprincippet og princippet om den berettigede forventning.

Det kan overvejes, om disse anbringender må afvises i medfør af procesreglementets artikel 42, stk. 2, som værende for sent fremsat.

Af Domstolens praksis, se bl.a. dom af 15. december 1961 (forenede sager 19/60 og 21/60, 2/61 og 3/61, Société Fives Lille Cail m.fl. mod Den Høje Myndighed for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, Sml. 1954-1964, s. 269, org. ref.: Rec. s. 559), og af 30. september 1982 (sag 108/81, Amylum mod Rådet, Sml. s. 3107), følger det, at et anbringende er nyt, når det hverken direkte eller indirekte er nævnt i stævningen.

Det er min opfattelse, at sagsøgerne i deres stævninger indirekte henviser til de nævnte principper, i og med sagsøgerne heri kritiserer Kommissionen for at have ændret kriterier efter beslutningsfristens udløb. Sagsøgerne gør således i deres stævninger gældende, at »den retlige vildfarelse skyldes ... det forhold, at Kommissionen mener, at den ... kan støtte sig på kriterier, vedtaget efter udløbet af den nævnte frist« [6], at

6 — Stævningen, s. 18.

»Kommissionen ved udløbet af fristen ... på grundlag af de nye kriterier, som den vedtog den 6. juni 1990, som følge af en alvorlig mangel på fremsyn ville ændre væsentligt i programmet for det omhandlede togt ...« [7], og at »Kommissionens fremgangsmåde, hvorefter den ... efter mere end fire måneders forløb ... meddelte, at den havde ændret opfattelse, navnlig at den ikke ydede støtte, selv om togtet allerede var påbegyndt ...«.

Der er på denne baggrund ikke tilstrækkelig anledning til at afvise de pågældende anbringender.

Princippet om den berettigede forventning bliver, så vidt jeg kan se, argumenteret ud fra to synsvinkler.

For det første at Kommissionen i november 1989 gav støtte til et i det væsentlige identisk projekt og i denne forbindelse gav udtryk for sin positive holdning til netop denne type projekter kombineret med, at sagsøgerne ikke inden for fristen modtog en negativ beslutning. Dette skabte ifølge sagsøgerne en berettiget forventning om, at støtten ville blive tildelt.

Hertil skal bemærkes, at Domstolen i sin praksis har fastslået, at de erhvervsdrivende ikke kan have nogen berettiget forventning med hensyn til opretholdelsen af en bestående situation, som kan ændres ved beslutninger taget af fællesskabsinstitutionerne inden for rammerne af deres frie skøn [8]. Jeg mener ikke, at det forhold, at Kommissionen på et tidspunkt har udtalt sig positivt om en bestemt type forsøgstogter, skulle kunne begrænse Kommissionens mulighed for af saglige grunde at ændre sin vurdering af, hvilken type projekter der tjener Fællesskabets interesse.

For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at princippet om den berettigede forventning er krænket, fordi Kommissionen først efter udløbet af fristen på et møde i Den Stående Fiskeristrukturkomité gav udtryk for, at man nu havde vurderet tidligere projekter af den pågældende type og var nået til den konklusion, at det ikke fremover ville være formålstjenligt at yde støtte til sådanne. Ved at lade denne holdning få virkning også i relation til de af sagsøgerne anmeldte projekter, for hvilke beslutningsfristen allerede var udløbet, var der ifølge sagsøgerne tale om at give ændrede kriterier tilbagevirkende kraft.

Hertil skal for det første bemærkes, at der efter min opfattelse ikke er noget i de fore-

7 — Stævningen, s. 21.

8 — Se bl.a. Domstolens dom af 17.6.1987 (forenede sager 424/85 og 425/85, Frico mod Voedselvoorzienings In-en Verkoopbureau, Sml. s. 2755, præmis 33), hvor Domstolen udtalte følgende: »... Da Kommissionen konstaterede, at der i medlemsstater med lavt renteniveau skete en betydelig privat oplagring af smør, var den fuldt berettiget til at vurdere situationen anderledes end adskillige måneder tidligere. I henhold til Domstolens faste praksis, ... kan de erhvervsdrivende ikke have nogen berettiget forventning med hensyn til opretholdelsen af en bestående situation, som kan ændres ved beslutninger taget af fællesskabsinstitutionerne inden for rammerne af deres frie skøn. Enhver fornuftig og omhyggelig erhvervsdrivende burde derfor have taget i betragtning, at der kunne ske en nedsættelse af den fælles rentesats ...«.

liggende sager, der tyder på, at Kommissionen skulle have ændret kriterier for vurderingen af projekter for forsøgstogter. Realiteten er, at Kommissionen ved anvendelse af samme kriterier nåede til et andet resultat, fordi de faktiske omstændigheder, nemlig mængden af allerede indsamlede oplysninger, i mellemtiden havde ændret sig. Som beskrevet i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål b), er det indlysende, at Kommissionen på grundlag af de efter forordningen gældende kriterier på et givet tidspunkt nødvendigvis må kunne ændre holdning til nytteværdien af yderligere forsøgstogter i et område.

Endvidere bemærkes det, at Kommissionen ikke kan være uberettiget til at ændre sin vurdering med virkning for allerede indkomne ansøgninger. Der er ikke grundlag for at opstille et krav om, at Kommissionen officielt skal fremkomme med forhåndstilkendegivelser om, hvorledes den vil udøve sit skøn.

For så vidt angår retssikkerhedsprincippet i øvrigt, anfører sagsøgerne i deres processkrifter forskellige generelle betragtninger om, at fællesskabsretten skal være klar og forudsigelig og baseret på regler, hvis anvendelse det er muligt at forudse. Jeg mener ikke, at retssikkerhedsprincippet, således som det er anvendt i sagsøgernes argumentation, i disse sager har selvstændig betydning ved siden af sagsøgernes argumentation på grundlag af princippet om den berettigede forventning.

Sagsøgernes øvrige påstande

Sagsøgerne har påstået Kommissionen tilpligtet at anerkende disses ret til at modtage tilskyndelsespræmie.

Påstanden må afvises allerede, fordi Domstolen ikke har kompetence til at påkende et sådant anerkendelsessøgsmål.

Endelig har sagsøgerne nedlagt påstand om erstatning. Da de trufne beslutninger efter min opfattelse ikke kan anses for retsstridige, må Kommissionen allerede af denne grund frifindes.

Forslag til afgørelse

Jeg skal herefter foreslå Domstolen at afvise sagsøgernes påstand om anerkendelse af deres ret til at modtage tilskyndelsespræmie, at frifinde sagsøgte for sagsøgernes øvrige påstande og at lade sagsøgerne bære sagens omkostninger.