DOMSTOLENS DOM
15. december 1987 *

I sag 237/86,

Kongeriget Nederlandene, ved A. Bos, stedfortrædende juridisk rådgiver i Udenrigsministeriet, og G. M. Borchardt, assisterende juridisk rådgiver i samme ministerium, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Nederlandske Ambassade,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved Kommissionens juridiske konsulent Robert C. Fischer som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation, for så vidt angår fiskerivarer, af Kommissionens beslutning 86/443 af 1. juli 1986 om afslutning af de af Kongeriget Nederlandene forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1982, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 256, s. 29),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af den fungerende præsident, afdelingsformand G. Bosco, afdelingsformanden J. C. Moitinho de Almeida, dommerne T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet og F. Schockweiler,

generaladvokat: J. L. da Cruz Vilaça
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 5. maj 1987,

* Processprog: Nederlandsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. september 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 9. spetember 1986 har Kongeriget Nederlandene i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 86/443 af 1. juli 1986 om afslutning af de af Kongeriget Nederlandene forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1982, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (herefter benævnt »EUGFL«) (EFT L 256, s. 29), for så vidt det herved bestemmes, at et beløb på 13 317 224 HFL for eksportrestitutioner inden for fiskerisektoren ikke kunne finansieres af Fællesskabet.

2 Den nederlandske regering har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat en række gennemførelsesbestemmelser til EØF-Traktaten, nemlig Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), sammenholdt med Rådets forordning nr. 100/76 af 19. januar 1976 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 20, s. 1), Rådets forordning nr. 3796/81 af 29. december 1981 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 379, s. 1) og Kommissionens forordning nr. 2730/79 af 29. november 1979 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 317, s. 1). Den nederlandske regering har yderligere gjort gældende, at Kommissionen ikke kan lade lakuner i fællesskabsreglerne komme medlemsstaterne til skade, og at Kommissionen har tilsidesat retssikkerhedsprincippet og princippet om tillid til retsreglerne. Den har ligeledes anført, at Kommissionen ikke anvendte alle de til dens rådighed stående midler for i 1982 at undgå en overskridelse af fangstmængderne for de pågældende fisk. Subsidiært har regeringen bestridt rigtigheden af Kommissionens finansielle reguleringer.

3 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

4 Som sit første anbringende har den nederlandske regering gjort gældende, at forordning nr. 729/70 kun giver mulighed for at nægte fællesskabsfinansiering, såfremt Fællesskabets regler vedrørende den finansielle forvaltning og markedspolitikken inden for fiskerisektoren tilsidesættes, og at Kommissionens forslag om fastsættelse, for visse fiskebestande, af de samlede tilladte fangstmængder (TAC) for 1982 og fordelingen heraf mellem medlemsstaterne (kvoter), ikke kan anses for Fællesskabets regler i forordning nr. 729/70's betydning.

5 Kommissionen har heroverfor anført, at de fællesskabsretlige foranstaltninger til bevaring af fiskeriet er omfattet af Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget, jfr. artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 729/70, at der var truffet sådanne foranstaltninger for 1982, og at enhver af en medlemsstat truffet foranstaltning, der er uforenelig med fællesskabsretten, må føre til en afvisning af fællesskabsfinansiering, hvis foranstaltningen har medført udgifter for EUGFL.

6 Som Domstolen har fastslået i en dom af d. d. (Nederlandene mod Kommissionen, 326/85, Sml. 1987, s. 5091), udgør foranstaltningerne til bevarelse af fiskeriet en del af Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget, jfr. artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 729/70, idet fiskerivarer ifølge EØF-Traktatens artikel 38 er omfattet af begrebet landbrugsprodukter, hvorfor restitutioner og interventioner, der er ydet henholdsvis foretaget i strid med Fællesskabets bevaringsforanstaltninger, ikke kan finansieres gennem EUGFL.

7 Det skal herefter afgøres, om der i 1982 fandtes fællesskabsbestemmelser om fangstbegrænsninger med henblik på bevaring af havets ressourcer, som gjaldt for Kongeriget Nederlandene.

8 Situationen i 1982 var kendetegnet ved, at Rådet — der i henhold til artikel 102 i Tiltrædelsesakten af 1972 siden 1. januar 1979 havde haft enekompetence til inden

for rammerne af den fælles fiskeripolitik og på forslag af Kommissionen at træffe foranstaltninger med henblik på bevarelse af ressourcerne — ikke havde fastsat sådanne foranstaltninger for 1982. Først med Rådets forordning nr. 172/83 af 25. januar 1983 om fastsættelse for 1982 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande i Fællesskabets fiskerizone samt af Fællesskabets andel af disse fangster, samt af dennes fordeling blandt medlemsstaterne og af bestemmelserne for fiskeri efter den samlede tilladte fangstmængde (EFT L 24, s. 30) fastsatte Rådet med tilbagevirkende gyldighed TAC og de nationale kvoter for 1982.

9 Fra 1. januar 1982 indtil 30. juni 1982 blev fiskeriet i Fællesskabets farvande reguleret af Rådets foreløbige afgørelser, nemlig afgørelserne 81/1052 af 29. december 1981 (EFT L 379, s. 52), 82/207 af 31. marts 1982 (EFT L 99, s. 34), 82/271 af 29. april 1982 (EFT L 120, s. 29) og 82/346 af 31. maj 1982 (EFT L 152, s. 12), der pålagde medlemsstaterne at administrere fiskeriet under hensyntagen til de af Kommissionen den 24. juli 1981 foreslåede TAC.

10 Den 18. og 21. juni 1982 forelagde Kommissionen Rådet forslag til TAC og kvoter for 1982 (EFT C 228, s. 14, og EFT C 233, s. 4), som Rådet ikke kunne nå til enighed om. Den 29. juni 1982 vedtog Rådet imidlertid afgørelse 82/440 af 29. juni 1982 (EFT L 190, s. 9), hvori det bestemte, at medlemsstaterne i perioden 1. juli-23. juli 1982 skulle tage hensyn til de af Kommissionen den 24. juli 1981 foreslåede TAC.

11 På Rådets møde den 21. juli 1982 fremlagde Kommissionen en erklæring til Rådet (EFT C 199, s. 21), hvori den konstaterede, at man i Rådet ikke var nået til enighed om fastsættelse af TAC og kvoter. For at gøre det muligt for Fællesskabet fra erklæringens dato og indtil den 30. september 1982 at varetage sit ansvar med hensyn til bevarelse, erindrede Kommissionen medlemsstaterne om, at de ikke alene havde ret til at træffe de nødvendige foranstaltninger, som dog skulle godkendes af Kommissionen, men havde pligt til i alles interesse at træffe sådanne foranstaltninger, idet Kommissionen kunne anmode medlemsstaterne om at varetage denne pligt. Kommissionen tilføjede, at den, for at medlemsstaternes samlede fiskerflåde kunne udøve sin virksomhed under så ordnede og stabile forhold som muligt, ved udøvelsen af sine funktioner, og især når den skulle godkende de na-

tionale bevarelsesforanstaltninger, ville basere sig på de forslag, som den havde forelagt Rådet.

12 Herefter traf Rådet for 1942 andre midlertidige foranstaltninger, nemlig afgørelserne 82/498 af 21. juli 1982 (EFT L 216, s. 40), 82/650 af 20. september 1982 (EFT L 274, s. 33), 82/739 af 26. oktober 1982 (EFT L 312, s. 17) og 82/807 af 29. november 1982 (EFT L 339, s. 57). I disse afgørelser bestemte Rådet under hensyn til Fællesskabets enekompetence og til de forpligtelser, der — som fastlagt af Domstolen — påhviler medlemsstaterne, at fra den 24. juli 1982 og til den 31. december 1982 »administrerer medlemsstaterne fiskeriet i henhold til de sædvanlige sæsonbestemte perioder og under hensyntagen til de samlede tilladte fangstmængder (TAC), foreslået af Kommissionen den 21. juni 1982« med senere ændringer.

13 På Rådets møde den 21. december 1982 fremsatte Kommissionen en ny erklæring, hvori den bl. a. anmodede medlemsstaterne om hurtigst muligt at forelægge den de nationale bevaringsforanstaltninger, de påtænkte at vedtage. Kommissionen erklærede ligeledes, at den var besluttet på at anvende alle de til dens rådighed stående midler for at sikre medlemsstaternes overholdelse at deres forpligtelser.

14 Den 25. januar 1983 vedtog Rådet til supplering af forordning nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19) forordning nr. 170/83 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1). Med hjemmel i forordningens artikel 11 udstedte Rådet samme dag ovennævnte forordning nr. 172/83.

15 Med henblik på en gennemgang af situationen i 1982 henvises til Domstolens dom af 5. maj 1981 (Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, 804/79, Sml. s. 1045), hvori Domstolen fastslog, at i en situation, der er præget af Rådets passivitet, skal medlemsstaterne ifølge Traktatens artikel 5 træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at fremme virkeliggørelsen af Fællesskabets opgave, og afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af Traktatens målsætning i fare. Domstolen udtalte videre, at denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne særlige handle- og undladelsespligter i en situation, hvor Kommissionen for at opfylde hastende bevaringsbehov har forelagt Rådet forslag, der repræsenterer et udgangspunkt for en samlet optræden fra Fællesskabets side,

selv om disse ikke er blevet vedtaget af Rådet. Domstolen fastslog dernæst, at da der er tale om et område, som er forbeholdt Fællesskabets kompetence, og inden for hvilket medlemsstaterne derfor fremover kun kan handle i den fælles interesse, må en medlemsstat, så længe Rådet endnu ikke har truffet passende foranstaltninger, kun iværksætte sådanne midlertidige bevaringsforanstaltninger, der efter forholdene måtte være nødvendige, i samarbejde med Kommissionen; medlemsstaterne har herved en forpligtelse til ikke at indføre nationale bevaringsforanstaltninger, som har været genstand for indvendinger, forbehold eller betingelser fra Kommissionens side.

16 Domstolen har hermed anerkendt, at i en situation, hvor Rådet har undladt at vedtage de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde fiskeressourcerne, vil sådanne foranstaltninger, som opfylder hastende behov, kunne træffes inden for rammerne af en samrådsrocedure mellem medlemsstaterne og Kommissionen, således at Fællesskabet fortsat sættes i stand til at varetage sine opgaver.

17 Det må lægges til grund, at der i 1982 ikke blev gennemført en sådan procedure mellem Kongeriget Nederlandene og Kommissionen, idet Kongeriget Nederlandene ikke reagerede på Kommissionens anmodning om at træffe de fornødne foranstaltninger til at sikre, at Kommissionens forslag blev efterlevet. Under disse omstændigheder, og uden at det er nødvendigt at tage stilling til retsvirkningerne af en sådan mangel på samarbejde fra en medlemsstats side, må det fastslås, som Domstolen har statueret i sin dom af d. d. (Kongeriget Nederlandene mod Kommissionen, 326/85, ovennævnt), at de forslag vedrørende tildeling af fiskekvoter til Kongeriget Nederlandene, hvis indhold ensidigt blev fastlagt af Kommissionen, ikke kan anerkendes som fællesskabsretlige bestemmelser i den i artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 729/70 angivne betydning, hvis tilsidesættelse kan begrunde Kommissionens afvisning af finansiering gennem EUGFL af de omhandlede restitutioner.

18 Det må herefter afgøres, om Kommissionens anfægtede beslutning kan støttes på forordning nr. 172/83, som trådte i kraft den 27. januar 1983, og som med tilbagevirkende gyldighed fastsatte fangstkvoterne for 1982.

19 Det skal i denne forbindelse understreges, at fællesskabslovgivningen, som Domstolen allerede gentagne gange har fastslået, skal være klar, og de retsundergivne

må kunne forudse dens anvendelse. Dette krav om en klar retstilstand gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art, således at de berørte kan få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem.

20 I det foreliggende tilfælde kunne Kongeriget Nederlandene på det tidspunkt, da det ydede de omhandlede restitutioner, hverken have kendskab til eller med sikkerhed forudse de regler, der først blev fastsat efter regnskabsårets udløb. Under disse omstændigheder var Kommissionen uberettiget til at nægte at lade EUGFL finansiere de under sagen omhandlede restitutioner med den begrundelse, at de i forordning nr. 172/83 med tilbagevirkende gyldigheds fastsatte kvoter for 1983 ikke var overholdt.

21 Herefter vil Kommissionens beslutning 86/443 af 1. juli 1986 være at annullere i det påståede omfang, uden at det er nødvendigt at tage stilling til sagsøgerens øvrige anbringender.

Sagens omkostninger

22 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at betale sagens omkostninger. Kommissionen har tabt sagen og bør følgelig betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Kommissionens beslutning 86/443/EØF af 1. juli 1986 om afslutning af de af Kongeriget Nederlandene forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1982, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, annulleres, for så vidt det ved nævnte beslutning blev afslået at lade Fællesskabet finansiere et beløb på 13 317 224 HFL,**

der i henhold til de af Kongeriget Nederlandene forelagte regnskaber var afholdt for eksportrestitutioner inden for fiskerisektoren.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. december 1987.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident