DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)
7. maj 1992 *

I de forenede sager C-258/90 og C-259/90,

Pesquerias De Bermeo SA og Naviera Laida SA, Arenas-Guecho (Spanien), ved advokaterne Antonio Ferrer Lopez og Luis María Angulo Errazquin, Vizcaya, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Arendt og Harles, 4, avenue Marie-Thérèse,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent José Luis Iglesias Buhigues, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Roberto Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutninger EXP/ES/1/90 og EXP/ES/2/90 af 6. juni 1990, hvori Kommissionen fastslog, at sagsøgernes projekter vedrørende forsøgstogter i det sydvestlige Atlanterhav ikke opfylder de fornødne betingelser for at opnå finansiel fællesskabsstøtte i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 4028/86 af 18. december 1986 om fællesskabsforanstaltninger til forbedring og tilpasning af fiskeri- og akvakulturstrukturerne (EFT L 376, s. 7),

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, F. A. Schockweiler, og dommerne G. F. Mancini og J. L. Murray,

generaladvokat: C. Gulmann

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 12. november 1991, hvorunder sagsøgerne var repræsenteret ved advokaterne A. Ferrer og L. M. Angulo Errazquin, Vizcaya, og Kommissionen ved J. L. Iglesias Buhigues, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. januar 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved to stævninger indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. august 1990 har aktieselskaberne Naviera Laida (herefter benævnt »Naviera«) og Pesquerias De Bermeo (herefter benævnt »Pesquerias«), der har hjemsted i Las Arenas-Guecho (Spanien), anlagt sag, hvorunder de nedlægger flere påstande. Den første påstand, der støttes på EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, tager sigte på annullation af Kommissionens beslutninger EXP/ES/1/90 og EXP/ES/2/90 af 6. juni 1990, hvori det fastslås, at projekterne for forsøgstogter i det sydvestlige Atlanterhav ikke opfylder de fornødne betingelser for at opnå finansiel fællesskabsstøtte i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 4028/86 af 18. december 1986 om fællesskabsforanstaltninger til forbedring og tilpasning af fiskeri- og akvakulturstrukturerne (EFT L 376, s. 7). Ifølge den anden påstand påstås Kommissionen tilpligtet at anerkende, at sagsøgerne i medfør af artikel 15 i samme forordning havde ret til finansiel fællesskabsstøtte til de pågældende projekter for forsøgstogter. Ifølge den tredje påstand, der støttes på EØF-traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, påstår sagsøgerne erstatning for de tab, de skal have lidt på grund af vedtagelsen af de omtvistede beslutninger.

2 Den 14. februar 1990 indgav Naviera og Pesquerias gennem de spanske myndigheder til Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber to ansøgninger om tilskyndelsespræmie til to projekter for forsøgsfiskeri med fartøjerne »Geminis« og »Ceres« i det sydvestlige Atlanterhav.

3 De to fartøjer påbegyndte disse togter henholdsvis den 15. februar 1990 i Montevideo (Uruguay) og den 22. februar 1990 i Punta Arenas (Chile).

4 Kommissionen anerkendte modtagelsen af ovennævnte ansøgninger den 7. marts 1990.

5 Den 24. april 1990 udtalte Kommissionen i Den Stående Fiskeristrukturkomité (herefter benævnt »komitéen«), der er omhandlet i artikel 16 i ovennævnte forordning nr. 4028/86, at den for så vidt angik året 1990 ikke længere fandt det hensigtsmæssigt at beskæftige sig med sådanne togter i de områder i det sydvestlige Atlanterhav, hvortil der tidligere var foretaget togter. Kommissionen byggede denne erklæring på, at den mellem 1987 og 1989 havde ydet 42 tilskyndelsespræmier, hvoraf 25 til togter til det samme område i det sydvestlige Atlanterhav og fiskeri efter de samme arter, som var omhandlet i Naviera's og Pesquerias' ansøgninger. Ved skrivelser af 25. april 1990 underrettede Kommissionen de pågældende om, at der ikke længere ville blive ydet tilskyndelsespræmier til forsøgstogter til det sydvestlige Atlanterhav.

6 I løbet af maj måned tilkendegav Naviera og Pesquerias i to skrivelser, at deres ansøgninger var indgivet den 14. februar 1990, og at Kommissionen havde anerkendt modtagelsen af dem den 7. marts 1990. Af Kommissionens skrivelser af 25. april 1990 fremgår ifølge sagsøgerne, at de beslutninger, der skulle træffes i medfør af forordning nr. 4028/86, endnu ikke var blevet truffet trods udløbet af tomåneders-fristen i artikel 16, stk. 3, i denne forordning.

7 Den 6. juni 1990 vedtog Kommissionen de to omtvistede beslutninger, der er rettet til såvel Kongeriget Spanien som Pesquerias og Naviera. I artikel 1 i begge disse beslutninger konstaterer Kommissionen, at forsøgsfiskeritogter til det sydvestlige Atlanterhav ikke opfylder de fornødne betingelser for at opnå finansiel fællesskabsstøtte i medfør af forordning nr. 4028/86. Anden og tredje betragtning til de omtvistede beslutninger lyder som følger:

»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.«

8 Det skal påpeges, at Kommissionen den 7. november 1989 havde ydet tilskyndelsespræmier til forsøgstogter, der var gennemført af de samme fartøjer, nemlig »Geminis« og »Ceres« i de samme områder af det sydvestlige Atlanterhav med fiskeri efter de samme arter, som var omhandlet i de omtvistede beslutninger.

9 I medfør af artikel 1 i ovennævnte forordning nr. 4028/86 kan Kommissionen yde finansiel fællesskabsstøtte til visse former for aktivitet, bl.a. omlægning af fiskerierhvervet, ved gennemførelse af forsøgstogter. Denne støtte ydes med henblik på at lette strukturudviklingen inden for fiskerisektoren inden for rammerne af retningslinjerne for den fælles fiskeripolitik.

10 Ifølge artikel 13 i ovennævnte forordning forstås ved

»forsøgstogt 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«.

11 I artikel 14, stk. 2 og 3, i forordning 4028/86 hedder det:

»2. Ydelse af fællesskabsstøtte er betinget af, at de i stk. 1 omhandlede projekter desuden:

a) ...

b) ...

c) vedrører fiskeriområder, hvis anslåede fiskepotentiel på længere sigt sandsynliggør en stabil og rentabel udnyttelse ...

d) ...

3. 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.«

12 I medfør af artikel 16 i ovennævnte forordning indgives projekter vedrørende forsøgstogter til Kommissionen via den eller de pågældende medlemsstater og efter indstilling fra denne eller disse. I artikel 16, stk. 3, hedder det:

»Kommissionen træffer inden to måneder efter forelæggelsen af et projekt beslutning om ydelse af den i artikel 15 omhandlede præmie. Denne beslutning meddeles modtageren og den eller de pågældende medlemsstater. De øvrige medlemsstater underrettes herom inden for rammerne af Den Stående Fiskeristrukturkomité ...«

13 Ifølge bestemmelserne i 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 (EFT L 180, s. 1) er ydelse af tilskyndelsespræmie betinget af, at togterne først begyndes efter datoen for registreringen af støtteansøgningen i Kommissionen.

14 Hvad nærmere angår sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Annullationspåstandene

15 Til støtte for annullationspåstandene har Naviera og Pesquerias først i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat tomåneders-fristen ifølge artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 4028/86, dernæst at den ikke har overholdt de i denne forordning fastsatte betingelser for, at der kan opnås finansiel fællesskabsstøtte til et forsøgstogt, og tilsidesat sin begrundelsespligt, samt endelig, at den har krænket princippet om den berettigede forventning.

Anbringendet om tilsidesættelse af tomåneders-fristen

16 Naviera og Pesquerias finder, at Kommissionen i medfør af ovennævnte artikel 16, stk. 3, er forpligtet til at træffe beslutning om ydelse af en tilskyndelsespræmie til et projekt for et forsøgstogt inden udløbet af to måneder efter forelæggelsen. Dersom Kommissionen vedtager en beslutning efter udløbet af denne frist, er der

tale om et retsstridigt forhold, der kan medføre annullation. I øvrigt kan Kommissionen ved sådanne beslutninger efter fristens udløb kun yde den finansielle fællesskabsstøtte, hvorom der er ansøgt.

17 Kommissionen er af den opfattelse, at den i ovennævnte artikel 16, stk. 3, omhandlede frist på to måneder ikke er præceptiv, men kun vejledende. Fra udløbsdatoen kan ansøgere om præmie anvende de retsmidler, som traktaten hjemler dem med henblik på at afhjælpe institutionens passivitet. Under alle omstændigheder påvirker manglende overholdelse af fristen ikke indholdet af en beslutning vedrørende en ansøgning om tilskyndelsespræmie til et forsøgstogt.

18 I denne henseende skal det først fastslås, at forordning nr. 4028/86 ikke indeholder nogen særlig bestemmelse om følgerne af, at Kommissionen ikke overholder den i artikel 16, stk. 3, i denne forordning omhandlede frist.

19 Det skal dernæst bemærkes, at det følger af det formål, som ovennævnte forordning tillægger Kommissionens beslutninger vedrørende ydelse af tilskyndelsespræmier, at denne frist ikke er præceptiv.

20 Forordning nr. 4028/86 indeholder nemlig ingen bestemmelse, der begrunder den antagelse, at den forbedring af fiskerimulighederne uden for de farvande, der er omfattet af fællesskabsreglerne, som fremhæves i fjerde og ellevte betragtning til denne forordning, er betinget af, at fristen ifølge artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 4028/86 iagttages.

21 I øvrigt bekræftes det ved bestemmelserne i artikel 3, stk. 2, i ovennævnte forordning nr. 1871/87, at den pågældende frist ikke er præceptiv. I medfør af disse bestemmelser kan ansøgeren om en tilskyndelsespræmie påbegynde forsøgstogtet allerede dagen efter registreringen af hans ansøgning, altså længe før Kommissionen har truffet beslutning, og før udløbet af den pågældende tomå-

neders-frist. En ansøger, der benytter sig af denne mulighed, handler på egen risiko i betragtning af, at Kommissionen kan beslutte at afslå ansøgningen om støtte.

22 Under disse omstændigheder kan der ikke gives sagsøgerne medhold i anbringendet om, at Kommissionen har tilsidesat tomånedersfristen ifølge artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 4028/86.

Anbringenderne om tilsidesættelse dels af bestemmelserne om gennemførelse af forordning nr. 4028/86, dels af begrundelsespligten

23 I denne henseende har Naviera og Pesquerias gjort gældende, at deres ansøgninger for 1990 på samme måde som deres ansøgninger for 1989 opfyldte samtlige de betingelser, der kræves ifølge forordning nr. 4028/86, herunder navnlig den i forordningens artikel 14, stk. 2, litra c), omhandlede betingelse. For at man således på længere sigt kan forudse en stabil og rentabel udnyttelse, kræves der flere på hinanden følgende togter i medfør af stk. 3 i denne artikel. I øvrigt har Kommissionen som begrundelse for sin nægtelse af at yde tilskyndelsespræmier bygget på kriterier, der er fastsat efter datoen for udløbet af den i artikel 16, stk. 3, i ovennævnte forordning omhandlede frist. Endelig er den i EØF-traktatens artikel 190 omhandlede begrundelsespligt tilsidesat ved de omtvistede beslutninger, idet disse ikke indeholder nogen forklaring vedrørende de kriterier, der således er lagt til grund.

24 Kommissionen finder, at den, før den træffer en beslutning om at yde finansiel støtte til et forsøgstogt, må vurdere de tekniske data i projektet ved at se det på baggrund af de generelle og komplekse rammer inden for fiskerisektoren. Med henblik på denne vurdering har den en skønsmæssig beføjelse, som den ikke har overskredet ved at tage hensyn til resultaterne af tidligere forsøgstogter, der er foregået i det sydvestlige Atlanterhav. Som det fremgår af begrundelsen for de omtvistede beslutninger, opfyldte de pågældende projekter ikke visse af de betingelser, der kræves opfyldt med henblik på at yde præmie. I øvrigt følger det ikke af ovennævnte artikel 14, stk. 3, hvori det hedder, at et projekt kan omfatte flere på hinanden følgende togter i et bestemt område med henblik på at vurdere rentabiliteten af en stabil og varig udnyttelse af fiskeressourcerne i området.

25 På dette punkt skal det først fastslås, at der ifølge artikel 13 i ovennævnte forordning nr. 4028/86 ved forsøgstogt forstås 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. Kommissionen kan således kun yde finansiel støtte til et sådant projekt, såfremt det vedrører dels et klart fastlagt område og findes i områder, der er omhandlet i artikel 14, stk. 1, i ovennævnte forordning nr. 4028/86, og dels fiskeriområder, hvis anslåede fiskepotentiel på længere sigt sandsynliggør en stabil og rentabel udnyttelse i medfør af stk. 2, litra c), i samme artikel. Når Kommissionen skal træffe beslutning i medfør af artikel 14 i forordning nr. 4028/86, har den et vidtrækkende skøn ved bedømmelsen af, om de betingelser, der stilles for at yde finansiel støtte, er opfyldt.

26 Der skal herefter henvises til, at det i Domstolens praksis, jf. dom af 21. november 1991 (sag C-269/90, TU-München, Sml. I, s. 5469, præmis 14 og 26), antages, såfremt fællesskabsinstitutionerne har et sådant skøn, må der lægges stor vægt på overholdelsen af de garantier, som fællesskabsretten giver med hensyn til den administrative sagsbehandling. Disse garantier omfatter bl.a. kravet om, at afgørelsen skal være forsynet med en tilstrækkelig begrundelse. Begrundelsen skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den fællesskabsmyndighed, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, dels således at de berørte personer kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, for at de kan forsvare deres rettigheder, dels således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret.

27 Herved skal det for det første fastslås, at Kommissionen i betragtningerne til de omtvistede beslutninger af 6. juni 1990 har tilkendegivet, at Fællesskabets fiskere kender forekomsterne i det pågældende fiskeriområde, at resultaterne af togterne i dette område er kendt af de pågældende erhvervsdrivende, og at der ikke er grundlag for et forsøgstogt med henblik på at vurdere, om regelmæssig og varig udnyttelse af fiskeressourcerne i dette område vil være rentabel, og Kommissionen tilføjer, at disse forsøgstogter ikke opfylder betingelserne for finansiel fællesskabsstøtte, navnlig ikke betingelserne i artikel 14, stk. 2, litra c), i forordning nr. 4028/86.

28 For det andet skal det fastslås, at Kommissionen på grundlag af 25 forsøgstogter, hvoraf visse i øvrigt var udført af Naviera og Pesquerias selv mellem 1987 og 1989 i den sydvestlige del af Atlanterhavet, allerede i april måned havde afgivet erklæring om sin indstilling såvel til komitéen som til Naviera og Pesquerias.

29 Det følger af ovenstående betragtninger, at Kommissionen har anført en tilstrækkelig begrundelse for sine beslutninger om afslag, og at anbringenderne om tilsidesættelse af gennemførelsesbetingelserne i forordning nr. 4028/86 og begrundelsespligten må forkastes.

Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning

30 Naviera og Pesquerias finder, at Kommissionen væsentligt har underkendt princippet om den berettigede forventning, for så vidt som de forventede at opnå tilskyndelsespræmier til de her omhandlede projekter for 1990, idet de i det væsentlige var identiske med dem, der var blevet forelagt i 1989, og hvortil sådanne præmier var blevet ydet.

31 Kommissionen finder principalt, at dette anbringende bør afvises, da det først er blevet fremført i replikken.

32 Herved er det tilstrækkeligt at fastslå, at Naviera og Pesquerias i stævningerne har anført denne påståede tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning. Som følge heraf er der ikke tale om et nyt anbringende, der først er gjort gældende under sagen, og Kommissionens afvisningsindsigelse må således forkastes.

33 Kommissionen har subsidiært gjort gældende, at godkendelsen af projekterne for 1989 ikke automatisk indebærer godkendelse af de senere projekter, selv om de vedrører de samme fartøjer, arter og fiskeriområder. I øvrigt finder

Kommissionen, at sagsøgerne før udløbet af tomåneders-fristen ifølge ovennævnte artikel 16, stk. 3, havde modtaget oplysninger, der gjorde det muligt at forudse, at de pågældende ansøgninger ville blive afslået.

34 For så vidt angår den påståede tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning skal det påpeges, at selv om denne grundsætning er et af Fællesskabets fundamentale principper, kan de erhvervsdrivende ikke have nogen berettiget forventning om opretholdelsen af en bestående situation, som kan ændres ved beslutninger truffet af fællesskabsinstitutionerne inden for rammerne af deres skøn (jf. herved dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 33). Dette gælder på et område som f.eks. forsøgsfiskerisektoren, hvis formål indebærer en bestandig tilpasning, bl.a. efter resultaterne af de tidligere fiskeritogter.

35 Følgelig kan de erhvervsdrivende ikke påberåbe sig nogen berettiget forventning om at opnå tilskyndelsespræmier til projekter under påberåbelse af, at sådanne præmier er ydet til tidligere togter.

36 De erhvervsdrivende kan ej heller støtte en sådan forventning på, at tomånedersfristen ifølge ovennævnte artikel 16, stk. 3, er udløbet. Dels er denne frist nemlig ikke præceptiv, og dels bevirkede dens udløb ikke, at ansøgerne blev berettiget til den pågældende finansielle støtte. I øvrigt havde Kommissionen allerede i april underrettet Naviera og Pesquerias om, at den ikke kunne forventes at yde præmier til projekter vedrørende det sydvestlige Atlanterhav.

37 Som følge heraf kan Naviera og Pesquerias ikke med rette påberåbe sig, at Kommissionen har tilsidesat princippet om den berettigede forventning.

38 Da dette anbringende ikke er yderligere begrundet, skal påstandene om annullation af de omtvistede beslutninger forkastes i deres helhed.

Påstandene om, at Kommissionen tilpligtes at anerkende sagsøgernes ret til at modtage tilskyndelsespræmier til de pågældende togter

39 Naviera og Pesquerias finder, at Domstolen som følge af annullationen af de omtvistede beslutninger bør kende sagsøgerne berettigede til tilskyndelsespræmierne til projekterne for forsøgstogter i det sydvestlige Atlanterhav.

40 Herom bemærkes blot, at påstande, der nedlægges for Domstolen under en annullationssag, og som går ud på, at sagsøgerne tilkendes ret til visse ydelser, ikke kan tages under påkendelse, hvorfor påstandene herom i deres sager kun kan afvises.

Påstandene om erstatning

41 Naviera og Pesquerias finder, at betingelserne for at kende Fællesskabet ansvarligt uden for kontraktforhold konkret er opfyldt, da Kommissionen har forvoldt dem skade ved ulovligt at nægte at yde dem finansiel fællesskabsstøtte.

42 Det skal i denne forbindelse påpeges, at Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold i medfør af traktatens artikel 215, stk. 2, efter Domstolens faste praksis forudsætter opfyldelse af en række betingelser vedrørende retsstridigheden af den adfærd, som institutionerne hævdes at have udvist, og eksistensen af en skade samt vedrørende årsagsforbindelsen mellem den pågældende institutions adfærd og den påberåbte skade (jf. herved dom af 27.3.1990, sag C-308/87, Grifoni mod Kommissionen, Sml. I, s. 1203, præmis 6).

43 Det fremgår af ovenstående betragtninger, at der ikke kan antages at foreligge nogen retsstridig adfærd fra Kommissionens side i forbindelse med vedtagelsen af de omtvistede beslutninger, som kan pådrage Fællesskabet ansvar uden for kontraktforhold.

44 Som følge heraf vil Kommissionen være at frifinde for erstatningspåstandene, uden at det er fornødent at tage stilling til spørgsmålet om eksistensen af en skade eller en årsagsforbindelse mellem institutionens adfærd og denne skade.

45 Da disse sidstnævnte påstande ligeledes forkastes, frifindes Kommissionen i det hele.

Sagens omkostninger

46 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Naviera og Pesquerias har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

1) Sagsøgte frifindes.

2) Sagsøgerne betaler sagens omkostninger.

Schockweiler Mancini Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. maj 1992.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

F. A. Schockweiler
Formand for Anden Afdeling