# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
fremsat den 16. september 1987 *

*Høje Domstol.*

1. Jeg skal i dag fremsætte forslag til afgørelse i en række sager, der er anlagt af seks medlemsstater — Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Irland, Kongeriget Nederlandene og Det Forenede Kongerige — med påstand om annullation af otte beslutninger fra Kommissionen om afslutning af regnskaberne over de udgifter for regnskabsåret 1981 (seks beslutninger af 28. august 1985) og for 1982 (to beslutninger af 1. juli 1986), der er finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (»EUGFL«), Garantisektionen, for så vidt som det ved beslutningerne afvises at lade EUGFL afholde en del af de beløb, som medlemsstaterne har udbetalt til de erhvervsdrivende i form af interventionsomkostninger og (eller) eksportrestitutioner for fiskemængder, der ifølge Kommissionen må anses for taget under overskridelse af de fastsatte kvoter.

2. Som vi skal se i det følgende, adskiller en grundlæggende forskel med hensyn til de gældende retsforskrifter beslutningerne vedrørende 1982 fra beslutningerne vedrørende regnskaberne for 1981. Beslutningerne er imidlertid alle af samme art, de rejste problemer er delvis de samme, og de involverede medlemsstaters argumenter er i vidt omfang ens, hvorfor jeg skal behandle alle sagerne i ét forslag til afgørelse, idet jeg dog skal angive og vurdere hver enkelt sags særegenheder.

* Oversat fra portugisisk.

## I — Gældende retsforskrifter og tvistens forhistorie

3. De grundlæggende regler om finansiering af den fælles landbrugspolitik blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 [1]. Heri bestemmes det, at den fælles landbrugspolitik skal finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (»EUGFL«), der udgør en del af Fællesskabernes budget (artikel 1, stk. 1), idet det påhviler Garantisektionen at finansiere »restitutionerne ved udførsel til tredjelande« og »interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne« (artikel 1, stk. 2), henholdsvis ydet og foretaget »efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget« (artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1).

4. Inden for fiskerisektoren blev de store linjer for en fælles politik for første gang fastlagt i 1970 ved Rådets forordninger nr. 2141 og 2142/70 af 20. oktober 1970 [2].

5. Efter den første udvidelse af Fællesskaberne blev den generelle ordning for den fælles fiskeripolitik omformuleret ved Rådets forordninger nr. 100/76 og nr. 101/76 af 19. januar 1976 [3], idet den førstnævnte forordning (EØF) indførte den fælles mar-

1 — EFT 1970 I, s. 196.
2 — EFT 1970 III, s. 629 og s. 632.
3 — EFT L 20 af 28. 1. 1976, s. 1, 19.

kedsordning for fiskerivarer og den sidstnævnte en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren.

6. Den generelle opbygning af disse forordninger var baseret på de samme principper som de tidligere forordninger, dog med de tilpasninger, der var nødvendiggjort af Fællesskabets nye politiske situation og økonomi, og som allerede havde fundet udtryk i de generelle undtagelser i henhold til tiltrædelsesaktens artikler 100-103.

7. Formålene med forordning (EØF) nr. 100/76 var i det væsentlige at stabilisere fiskepriserne inden for Fællesskabet og at indføre et enhedsmarked, baseret på et fælles prissystem, gennem en årlig fastsættelse af en officiel opkøbspris eller en garanteret mindstepris for hver fiskeart.

8. Det anføres i præambelen til denne forordning, at de udgifter, som medlemsstaterne har afholdt som følge af de forpligtelser, som anvendelsen af forordningen medfører, påhviler Fællesskabet i overensstemmelse med artiklerne 2 og 3 i forordning (EØF) nr. 729/70.

9. Forordning nr. 100/76, der endnu var i kraft i 1981, blev med virkning fra den 1. juni 1982 ophævet og afløst af Rådets forordning (EØF) nr. 3796/81 af 29. december 1981 om den fælles markedsordning for fiskerivarer[4], der indeholdt en bestemmelse (nemlig artikel 26, stk. 2), som ikke fandtes i forordning (EØF) nr. 100/76. Ifølge den nævnte artikel 26, stk. 2, indrømmes finansiering af interventionsforanstaltninger kun for de mængder eller fiskerikvoter, der er tildelt hver enkelt medlemsstat af de samlede tilladte fangster (»TAC«).

4 — EFT L 379 af 31. 12. 1981, s. 1.

10. Forordning nr. 101/76 fastsatte, ligesom sin forgænger [nr. 2141/70], reglen om lige betingelser for adgang til og udnyttelse af Fællesskabets fiskebestande, ud fra princippet om ikke-forskelsbehandling og de grundlæggende formål økonomisk integration og oprettelsen af et fælles marked. Hensynet til at undgå en intensiv overdreven udnyttelse af fiskebestandene var imidlertid allerede udtrykt i artikel 4, hvorefter Rådet skulle træffe »de nødvendige foranstaltninger til bevarelse af disse fiskebestande«, og hvorefter Kommissionen skulle fremlægge forslag til de bevaringsforanstaltninger, som ligger til grund for disse sager.

11. Det er netop spørgsmål med hensyn til kompetencen til at vedtage sådanne foranstaltninger, der har givet anledning til de sager, som jeg i dag skal tage stilling til.

12. Som bestemt i artikel 102 i tiltrædelsesakten af 1972, og senere endelig afklaret ved Domstolens praksis[5], er definitionen af betingelserne for udøvelse af fiskeri, med henblik på beskyttelse af fiskebestande og bevarelsen af havets biologiske ressourcer, overgået til Fællesskabets enekompetence fra den 1. januar 1979 (overgangsperiodens udløb). Denne kompetence skal udøves af Rådet efter forslag fra Kommissionen i henhold til nævnte bestemmelse i artikel 102 samt Traktatens artikel 43.

13. Først i 1983 nåede Rådet imidlertid til enighed om en fælles ordning om bevaring og forvaltning af fiskeressourcer, og dette til trods for, at Kommissionen allerede i oktober 1976 (som følge af den under Den tredje Havretskonference vedtagne udvidelse af fiskerizonerne til 200 sømil) havde

5 — Dom af 5. maj 1981, sag 804/79, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 1045, 1072 og 1073, præmis 17.

forelagt Rådet de første forslag herom, og skønt Rådet selv den 30. maj 1980 havde vedtaget de generelle retningslinjer for en fælles fiskeripolitik.

14. På denne måde — og ikke som følge af en hensigtsmæssig politisk enighed — blev Rådet tvunget til at vedtage foreløbige foranstaltninger. Dette var tilfældet i perioden mellem februar 1977 og december 1980, hvor Rådet udstedte forskellige på hinanden følgende afgørelser; den seneste — afgørelse 80/993 af 28. oktober 1980[6] — indeholdt foranstaltninger, der skulle finde anvendelse indtil den 20. december 1980.

15. Generelt sagt faldt foranstaltningerne i to grupper:

— Rådet bestemte dels, at medlemsstaterne skulle påse, at udøvelsen af fiskeri sker på en sådan måde, at der *tages hensyn* til de samlede tilladte fangstmængder (TAC) og til den del af TAC, der er tildelt tredjelande inden for rammerne af aftaler og arrangementer indgået med disse, således som disse mængder er anført i Kommissionens forslag;

— dels skete der i princippet en lovfæstning af de bevaringsforanstaltninger og foranstaltninger til kontrol af fiskeressourcerne, som eksisterede den 3. november 1976, og som kun kunne ændres i overensstemmelse med fremgangsmåderne og kriterierne i bilag VI til »Haag-resolutionen«, der var vedtaget samme dato.

16. Ifølge det nævnte bilag VI måtte medlemsstaterne, så længe der ikke var vedtaget fællesskabsforanstaltninger vedrørende bevarelse af ressourcerne, ikke træffe ensidede foranstaltninger, men kunne dog i forebyggende øjemed, og således at der ikke skete nogen forskelsbehandling, træffe passende foranstaltninger til at sikre beskyttelsen af de ressourcer, som befandt sig i fiskerizonerne ud for deres kyster, idet de dog inden vedtagelsen af sådanne foranstaltninger burde søge at indhente Kommissionens godkendelse, og idet denne skulle konsulteres i samtlige faser af disse procedurer.

17. I 1981 blev ingen af de foreløbige foranstaltninger imidlertid forlænget, og der opnåedes heller ikke enighed om endelige foranstaltninger.

18. Skønt Rådet under samlingen i december 1980 havde vedtaget en erklæring (som ikke kan have bindende retsvirkninger), hvorefter medlemsstaterne skulle udøve deres fiskeriaktiviteter på en sådan måde, at der blev taget hensyn til de samlede tilladte fangstmængder (TAC) for 1981 — i henhold til de forslag som Kommissionen havde fremlagt i november og december 1980 — godkendte Rådet ikke senere disse forslag, og dette selv om Kommissionen havde ændret og fremsat dem i en endelig version den 24. juli 1981 (således at de kunne træde i kraft med virkning fra den 1. januar). Kommissionens forslag omfattede forordninger om fastsættelse af de samlede tilladte fangstmængder (TAC) for 1981 og de mængder, der stod til rådighed for Fællesskabet, idet der toges hensyn til de internationale aftaler om betingelserne for udøvelse af fiskeri og om fordelingen af de samlede tilladte fangstmængder mellem medlemsstaterne i 1981.

19. Stillet over for den situation, der skyldtes uenigheden inden for Rådet, fremlagde Kommissionen under samlingen den 27. juli 1981 en erklæring, hvori den under henvisning til Domstolens praksis, mindede om, at der tilkom og påhvilede Kommissionen rettigheder og forpligtelser i henhold til Traktatens artikel 155, og hvori den under henvisning til den grundlæggende offentlige interesse opfordrede medlemsstaterne til at sikre overholdelsen af de fremlagte forslag, der under hensyn til situationen måtte betragtes som retligt bindende. Denne erklæ-

6 — EFT L 298 af 7. 11. 1980, s 38

ring gav straks anledning til indsigelser fra Rådets Juridiske Tjeneste og fra forskellige medlemsstater, samt, noget senere, forespørgsler og usikkerhed i Europa-Parlamentet[7].

20. Kommissionen fastholdt imidlertid ved skrivelser af 28. juli sit standpunkt og underrettede samtidig medlemsstaterne om, at den i afventning af Rådets forestående samling agtede at give tilladelse til fangster, hvis mængde ikke oversteg tre fjerdedele af de foreslåede kvoter, idet medlemsstaterne endvidere opfordredes til at angive de foranstaltninger, som de agtede at træffe for at sikre overholdelsen af denne regel.

21. For så vidt angår en af medlemsstaterne (Irland), gentog Kommissionen ved skrivelse af 29. juli sit standpunkt med hensyn til sildefiskeri, idet det anførtes, at Kommissionen ikke ville kunne acceptere, at der fiskedes mængder, som oversteg to tredjedele af de foreslåede kvoter, og Irland opfordredes til at træffe egnede foranstaltninger til at sikre overholdelsen af denne grænse.

22. Irland bestred straks, at Kommissionens forslag var retligt bindende (samt disse kvoters forenelighed med »Haag-resolutionen«), og det samme gjorde samtlige sagsøgere allerede i 1984, da Kommissionen under afslutningen af regnskaberne for 1980/1981 meddelte dem, at de udgifter, som de havde afholdt til interventionsforanstaltninger eller eksportrestitutioner for fiskemængder, der var taget under overskridelse af de af Kommissionen fastsatte kvoter, i princippet ikke ville blive finansieret af Fællesskabet.

23. I 1982 var situationen noget anderledes.

24. Det står fast, at Rådet heller ikke for dette år kunne nå til enighed om at godkende Kommissionens forslag (der var blevet fremsat den 17. og den 21. juni s.å.), hvilket medførte, at Kommissionen under Rådets samling den 21. juli 1982 fremsatte en tilsvarende erklæring som i 1981, der dog var udtrykt i mindre kategoriske vendinger.

25. Under hensyn til vanskeligheden ved at nå en endelig løsning accepterede Rådet dog at anvende foreløbige foranstaltninger for successive perioder, som dækkede hele året. Disse foranstaltninger gav anledning til følgende ordning: indtil den 23. juli skulle medlemsstaterne overholde de forslag om TAC, der var fremsat af Kommissionen den 24. juli 1981; fra den 24. juli til den 31. december skulle medlemsstaterne overholde forslagene af 21. juni 1982.

26. Desuden udstedte Rådet den 25. januar 1983 forordning (EØF) nr. 170/83 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne[8], og til gennemførelse heraf udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 172/83, ligeledes af 25. januar 1983[9], som med tilbagevirkende gyldighed fastsatte de samlede tilladte fangstmængder for 1982, Fællesskabets andel af disse fangster, dennes fordeling blandt medlemsstaterne, samt betingelserne for fiskeri.

27. Det var i denne sammenhæng, at Kommissionen ved opgørelsen af EUGFL's regnskaber for regnskabsårene 1981 og 1982 nægtede at finansiere interventionsforanstaltninger og eksportrestitutioner inden for fiskerisektoren for de mængder, som den konstaterede var taget under overskridelse

7 — Europa-Parlamentet, beslutning af 17. september 1981 (EFT C 260 af 12. 10. 1981).

8 — EFT L 24 af 27. 1. 1983, s. 1.

9 — EFT L 24 af 27. 1. 1983, s. 30.

af de kvoter, som den havde fastsat. Det er således dette afslag fra Kommissionen, som forskellige medlemsstater nu har anfægtet.

## II — Beslutningerne vedrørende regnskabsåret 1981

### 1. *Kommissionens inkompetence*

28. Anbringendet om, at Kommissionen ikke havde kompetence til at gøre sine forslag retligt bindende og derfor ikke kunne udlede retlige konsekvenser af medlemsstaternes manglende overholdelse heraf, er fremført af Irland, Frankrig, Det Forenede Kongerige og Danmark, selv om indfaldsvinkelen og de nærmere argumenter er forskellige.

29. Gennemgangen af dette anbringende er væsentligt for afgørelsen af tvisten. Jeg skal derfor foretage en hurtig gennemgang, der fører os direkte fra problemet om rækkevidden af den beslutningskompetence, der er tildelt Kommissionen i »normale« situationer i henhold til Traktatens artikel 155, til spørgsmålet om eksistensen af, udvidelsen af og grænserne for Kommissionens interventionskompetence i »patologiske« situationer, hvor Rådet har udvist passivitet.

30. *1)* En af sagsøgerne — Irland — har indledningsvis anført, at den væsentlige funktion, som er tildelt Kommissionen ved Traktatens artikel 155, ikke bemyndiger den til at overskride de heri fastsatte grænser, og navnlig ikke kan omforme sine forslag til bindende forskrifter på områder, der henhører under Rådets kompetence. Dette bekræftes af den parallelle bestemmelse i Traktatens artikel 145, som definerer Rådets kompetence, hvilket Domstolen da også har fastslået i dommen af 6. juli 1982 i de forenede sager 188-190/80, Frankrig, Italien og Det Forenede Kongerige mod Kommissionen [10].

31. Dommen gør det dog ikke muligt at løse hele det problem, der er blevet rejst ved nærværende sager, nemlig problemet om rækkevidden af Kommissionens kompetence i tilfælde, hvor Rådet har udvist passivitet under udøvelsen af sine beføjelser i henhold til Traktaten.

32. Den kaster imidlertid lys over de grænser, der er sat for Kommissionens adfærd med hjemmel i artikel 155.

33. Domstolen har i præmis 6 i førnævnte dom understreget, at artikel 155, tredje led, begrænser sig til at bestemme, »at Kommissionen har beføjelse til selvstændigt at træffe beslutninger *på de i Traktaten fastsatte betingelser*, hvorved artikel 155 benytter næsten samme formulering som ved beskrivelsen af Rådets tilsvarende funktion efter artikel 145« [11].

34. Artikel 155, tredje led — og dette gælder også for artikel 145 — hjemler imidlertid ikke en generel eller ubegrænset bemyndigelse, hvorfor alt derfor afhænger af rækkevidden af den kompetence, som er tildelt institutionen ved særlige traktatbestemmelser (f. eks. artiklerne 13, stk. 2, 33, stk. 4 og 7, 90, stk. 2 — som førnævnte dom vedrørte — og artikel 97), hvorfor det generelt ikke er muligt, at Kommissionen griber ind i andre institutioners kompetence.

35. Det fremgår af Traktatens artikel 43 og artikel 102 i tiltrædelsesakten af 1972, at kompetencen til at fastsætte betingelser for udøvelsen af fiskeri og til at træffe bevaringsforanstaltninger for havets biologiske ressourcer — som efter overgangsperiodens udløb udelukkende tilkommer Fællesskabet [12] — skal udøves af Rådet, idet der kun

10 — Sml. 1982, s. 2545, 2573, præmis 6.

11 — Min understregning.

12 — Jfr. ovenfor, nr. 12, og nedenfor, nr. 42 og 43.

tilkommer Kommissionen en initiativret, hvilket vil sige en ret til at fremlægge forslag for Rådet.

36. Ifølge Det Forenede Kongerige ville alene Rådet have kompetence til eventuelt — således som det skete i de foregående år gennem forskellige foreløbige beslutninger — at tillægge Kommissionens forslag bindende virkning; dette skete imidlertid ikke i 1981, og såfremt det antoges, at Kommissionen af *egen drift* kunne give sine egne forslag bindende virkning, ville dette skabe en farlig præcedens for ligevægten mellem fællesskabsinstitutionerne.

37. Uanset at dette er det typiske kompetencefordelingsskema i henhold til Traktaten, må der ved en påberåbelse heraf imidlertid foretages en undersøgelse med hensyn til den form, hvorunder grænsetilfælde skal afgøres, idet de foreliggende sager synes at have denne karakter. Der er nemlig et spørgsmål, om en anden institution eller medlemsstat, når Rådet udviser passivitet under udøvelsen af sin kompetence, kan eller bør træde i stedet for Rådet, og på hvilke betingelser dette kan ske.

38. Helt konkret kan man i denne sag rejse det spørgsmål, om Kommissionens kompetence, som i princippet er begrænset til fremsættelse af forslag, udvides — og på hvilke betingelser — til at omfatte vedtagelsen af bindende foranstaltninger, når Rådet udviser passivitet, i medfør af princippet om fællesskabssystemets kontinuitet og Kommissionens status som vogter af Traktaterne efter artikel 155, første punkt, med henblik på sikringen af Fællesskabets funktion og udvikling.

39. *2)* På dette punkt har de sagsøgende medlemsstater og Kommissionen fremført forskellige argumenter vedrørende de gældende retsforskrifter og Domstolens relevante praksis.

40. De forskellige retsmøderapporter gengiver det væsentlige i parternes argumentation, hvorfor jeg kan undlade at opregne dem.

41. Jeg skal herefter redegøre for min opfattelse vedrørende dette støttepunkt i de foreliggende sager.

42. Som det ses, er der ingen, som bestrider, at i henhold til artikel 102 i tiltrædelsesakten af 1972 tilkommer beføjelsen til, inden for den fælles fiskeripolitik, at træffe foranstaltninger med henblik på bevarelse af havets ressourcer fra den 1. januar 1979 »fuldstændigt og endeligt... Fællesskabet« [5]; beføjelsen skal udøves af Rådet i henhold til den nævnte artikel 102 samt EØF-Traktatens artikel 43.

43. Der er under disse omstændigheder også enighed om, at Rådets passivitet »ikke i noget tilfælde [kan] genoplive medlemsstaternes kompetence og frihed til at optræde ensidigt på dette område« [13].

44. Kan Kommissionen gøre dette? Og under hvilke betingelser?

45. Det kan siges, at det i dag står fast, at der ved Domstolens praksis er anerkendt en kompetence til at handle (herunder en kompetence til at træffe beslutning); denne kompetence påhviler Kommissionen og medlemsstaterne som en forpligtelse, der påhviler dem, når Rådet udviser passivitet, ud fra nødvendigheden af at opretholde Fællesska-

5 — Dom af 5. maj 1981, sag 804/79, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 1045, 1072 og 1073, præmis 17.

13 — Nævnte dom, præmisserne 18 og 20.

bet, således at det under alle omstændigheder kan opfylde sine forpligtelser.

46. Dette fastslog Domstolen udtrykkeligt i sag 804/79 [14], og dette er også blevet antaget i en række andre domme [15].

47. Traktatens artikel 5 og artikel 155, tredje led, udgør retsgrundlaget for disse forpligtelser for henholdsvis medlemsstaterne og Kommissionen.

48. Men disse artikler er ikke i sig selv tilstrækkelige til at løse problemet om, hvornår medlemsstaterne eller Kommissionen skal gribe ind, og heller ikke for så vidt angår betingelserne og grænserne for deres indgreb; sammen giver artiklerne dog et fingerpeg om løsningens art.

49. Jeg mener imidlertid, at den nævnte dom af 5. maj 1981 angiver de væsentlige generelle holdepunkter, som gør det muligt at udfinde en løsning, som indebærer en adækvat kompetencefordeling under disse omstændigheder, og gør det muligt at definere betingelserne og grænserne for Kommissionens indgreb.

50. Det ligger fast, at den nævnte dom vedrører en periode, hvor der gjaldt en af Rådets foreløbige afgørelser, vedtaget den 25. juni 1979. Denne afgørelse sondrede, ligesom andre tilsvarende afgørelser, i sin dispositive del mellem spørgsmålet om samlede tilladte fangstmængder (TAC) og »tekniske bevarings- og kontrolforanstaltninger«, og fastsatte særskilte løsninger for hvert af de to tilfælde. Sag 804/79 vedrørte en række »bevaringsforanstaltninger«, som Det Forenede Kongerige havde truffet ensidigt.

51. Jeg mener imidlertid, at de generelle retningslinjer i dommen gælder for samtlige de beskyttelses- og bevaringsforanstaltninger (herunder definitionen af TAC), hvortil der generelt henvises i tiltrædelsesaktens artikel 102.

52. Det er ligeledes klart, at dommen angik en situation, som direkte vedrørte en medlemsstats ensidige adfærd, og at dommen fastlagde grænserne og betingelserne for denne adfærd. Men de i dommen formulerede principper finder også anvendelse på definitionen af grænserne for Kommissionens adfærd i den parallelle situation, hvor Kommissionen ensidigt har truffet foranstaltninger.

53. Jeg mener, at det generelle princip, der kan udledes af dommen af 5. maj 1981, er — på linje med Rådets foreløbige afgørelser og i overensstemmelse med ånden i »Haagresolutionen« af 1976 — at indgreb fra Kommissionen og medlemsstaternes side, når Rådet udviser passivitet, skal ske inden for rammerne af en procedure, der indebærer *konsultation* og *samarbejde*, og hvori begge parter deltager (præmisserne 28 og 32).

54. Dette må utvivlsomt være tilfældet, idet Domstolen udtrykkeligt har anerkendt, at trods fastfrysningen af det princip, der gjaldt for de gældende bevaringsforanstaltninger ved udløbet af den i artikel 102 omhandlede overgangsperiode, var medlemsstaterne ikke totalt afskåret fra at ændre disse foranstaltninger, såfremt dette måtte være nødvendigt, og såfremt ændringerne ikke indebar en ny bevaringspolitik (præmisserne 21, 22 og 25).

14 — Fornævnte sag 804/79, præmisserne 23 og 31.

15 — Dom af 2. juni 1981, sag 124/80, Officier van Justitie mod van Dam, Sml. s. 1447; dom af 16. december 1981, sag 269/80, Regina mod Tymen, Sml. s. 3079, dom af 10. februar 1982, sag 21/81, Anklagemyndigheden mod Bout, Sml. s. 381.

55. Under disse omstændigheder anerkendte Domstolen betydningen af en »samarbejdsprocedure mellem medlemsstaterne og Kommissionen«.

56. Og skønt Domstolen anerkendte Rådets hensigt om i de foreløbige afgørelser at styrke »den autoritet, der tilkommer Kommissionens forslag«, (præmis 25) betragtede den dem kun som »et udgangspunkt for en samlet optræden fra Fællesskabets side« (præmis 28).

57. Dette vil sige følgende; selv med hjemmel i en foreløbig afgørelse fra Rådet, der — direkte eller med henvisning til »Haagresolutionen« — anerkendte en væsentlig initiativret for Kommissionen, fandt Domstolen ikke, hvilket var logisk, at der tilkom den en selvstændig og bindende beslutningskompetence, ja end ikke en ensidig kompetence til at gøre indgreb, hvorfor det følgelig ikke anerkendtes, at Kommissionens forslag kunne udgøre en »uafhængig kilde til retlige forpligtelser«, som den britiske regering har udtrykt det.

58. Under hensyn til »de systematiske principper, som Fællesskabet hviler på«, og under hensyntagen til »det krav om en afbalanceret udvikling, som Traktaten sigter mod« (præmis 23), samt under hensyntagen til den »generelle overvågningsrolle«, som er tildelt Kommissionen ved Traktatens artikel 155, sammenholdt med Rådets foreløbige afgørelser (præmis 30), fandt Domstolen, at Kommissionen i grunden kun rådede over en art »vetoret«, i den forstand at der kunne rejses tvivl om gyldigheden af foranstaltninger, truffet i strid med Kommissionens udtalelse.

59. Domstolen fandt i det konkrete tilfælde, at der »ikke blot [bestod] en forpligtelse for medlemsstaterne til i fornødent omfang at konsultere Kommissionen og loyalt søge dennes godkendelse, men også en forpligtelse til ikke at indføre nationale bevaringsforanstaltninger uden hensyn til de indvendinger, forbehold eller betingelser, som måtte være kommet til udtryk fra Kommissionens side« (præmis 31).

60. Udtrykket »under hensyntagen til det krav om en afbalanceret udvikling, som Traktaten sigter mod« kan ikke udgøre nogen begrundelse for at tilsidesætte dette system under en sag — som de foreliggende — hvor Rådet har udvist en så stor passivitet, at det end ikke har udstedt midlertidige bestemmelser, der giver Kommissionen den samme vigtige kompetence, som blev tildelt den ved de tidligere udstedte afgørelser.

61. Heller ikke ses der at være krav om, at »[Fællesskabet] under alle forhold fastholder sin adgang til at opfylde sine forpligtelser« (præmis 23), og dette synes heller ikke at fremgå af de forpligtelser til at handle eller undlade at handle, som påhviler medlemsstaterne i medfør af Traktatens artikel 5.

62. Kommissionen anfører imidlertid, at medlemsstaterne, da Rådet ikke havde truffet nogen afgørelse, var forpligtet til at handle i Fællesskabets interesse ved at vedtage de nødvendige administrative bestemmelser eller lovforskrifter, inden for rammerne af de af fællesskabsinstitutionerne fastsatte bestemmelser, og under ingen omstændigheder i strid med Kommissionens indvendinger, forbehold eller fremførte betingelser.

63. Heroverfor har den franske regering anført — under påberåbelse af Domstolens praksis — at medlemsstaterne har *beføjelse* og ikke nogen *forpligtelse* til om nødvendigt

at træffe egnede bevaringsforanstaltninger, altid inden for et begrænset område og aldrig i strid med de indvendinger, som Kommissionen måtte fremføre mod sådanne foranstaltninger.

64. Jeg mener, at selv om det accepteres — hvilket ikke ville være urimeligt — at medlemsstaterne har særlige forpligtelser til at handle, når Rådet udviser passivitet, på grund af de forpligtelser, som påhviler dem i henhold til Traktatens artikel 5, er der intet som indicerer, at de skal gøre dette under iagttagelse af de præcise bestemmelser, der er indeholdt i Kommissionens forslag.

65. Ved udløbet af overgangsperioden i tiltrædelsesaktens artikel 102 er deres forpligtelser til at handle blevet mildnet og kan kun overholdes på de samme betingelser, hvorunder Kommissionen skal overholde sine forpligtelser, dvs. inden for rammerne af den konsultationsprocedure, hvorunder Kommissionen klart har det sidste ord.

66. Alligevel gjorde Kommissionen det, at den i sine egne forslag, som om der var tale om bydende og retligt bindende afgørelser, på forhånd meddelte, at dens udtalelse om uforenelige nationale foranstaltninger altid vil være negativ, hvorved den lod hånt om den konsultationsprocedure, der skulle følges i forbindelse med de af medlemsstaterne ensidigt vedtagne foranstaltninger og Kommissionens ensidige erklæringer og bestemmelser.

67. Som det ses, er det ikke det samme at antage, at Kommissionen kan modsætte sig medlemsstaternes projekter, og hævde, at de af den fremsatte forslag uden videre er bindende for medlemsstaterne; i førstnævnte tilfælde er det de nationale foranstaltninger, der udgør grundlaget for Kommissionens udtalelse, i det sidstnævnte tilfælde forhindrer den, at de anvendes. Det kan udmærket forekomme, at der foreligger eller sker et sammenfald af synspunkter; men under påberåbelse af »god forvaltningsskik« opgaves den dialog, som kunne gøre det muligt at konstatere denne enighed eller skifte standpunkt i lyset af de forskellige fremsatte forslag, og som kunne gøre det muligt at tilvejebringe et mere solidt grundlag for forankringen af en fremtidig fællesskabsforanstaltning.

68. Jeg mener ikke, at denne slutning bør ændres under hensyn til den behændige måde, som Kommissionen fremførte sin stillingtagen på, og hvorefter de af Kommissionen foreslåede kvoter udgjorde den maksimumgrænse, som medlemsstaterne ikke måtte overskride. Også her er resultatet det samme, hvilket betyder, at Kommissionen ensidigt fandt, at dens forslag måtte betragtes som ufravigelige og retligt bindende foranstaltninger.

69. Efter min opfattelse forstørrede Kommissionen helt ekstremt den ubestridelige betydning, som Domstolen har tillagt dens forslag; såfremt det antages at forslagene har bindende karakter, betyder dette, i stedet for at de udgør et udgangspunkt for definitionen af Fællesskabets stillingtagen, at de udgør det endelige slutpunkt. Undervejs forsvandt den konsultationsprocedure, som Domstolen fandt var uomgængelig nødvendig, og der skete et brud på ligevægten i henhold til Traktaten. Det fastslås i dommen af 5. maj 1981 (præmis 30), at medlemsstaterne »kun kan handle i den fælles interesse«, og kun i henhold til de af Kommissionen fastsatte kriterier.

70. Det er klart, at Kommissionens forslag blev gjort til genstand for omfattende diskussioner i Rådet.

71. Jeg råder imidlertid ikke over oplysninger — og de fremgår heller ikke af sagen — der gør det muligt uden nogen form for tvivl at antage, at Kommissionens forslag blev gjort til genstand for en konsultationsprocedure med de pågældende medlemsstater, der opfyldte de krav, der fremgår af Domstolens praksis, dvs. gennemførelsen af en omfattende konsultation under iagttagelse af princippet om redelighed — i medfør af et på dette område gældende væsentligt krav om gennemskuelighed — med henblik på at virkeliggøre forslagenes formål, dvs. en samordnet vedtagelse af foranstaltninger, der ville gøre det muligt at afhjælpe Rådets passivitet.

72. Det må ikke glemmes, at Rådets manglende evne til at nå til enighed blev endeligt konstateret under samlingen den 27. juli 1981, og at Kommissionen først fra dette tidspunkt meddelte, at den ville drage de konsekvenser, der ligger til grund for de foreliggende sager. Indtil da drejede forhandlingerne sig om vedtagelse af bevaringsforanstaltninger i Rådet; herefter blev Kommissionens forslag ikke lagt til grund for en ny samordnet indsats i en hensigtsmæsig form, der var blevet nødvendiggjort for at afhjælpe den nye situation, der var opstået som følge af Rådets definitive »passivitet«.

73. Tilbage stod herefter kun de af Kommissionen beskrevne nødvendige fiskebevaringsforanstaltninger, udtrykt i de af Kommissionen foreslåede kvoter.

74. Domstolen har imidlertid i dommen Regina mod Tymen [16] fastslået, at Kommissionens forslag ikke i sig selv kan betragtes som bindende retsforskrifter, idet den udtalte, at medlemsstaterne ikke kan anse ensidigt vedtagne nationale foranstaltninger for godkendte, når Rådet udviser passivitet, blot fordi foranstaltningerne har samme indhold som de forslag, Kommissionen har fremsat for Rådet med henblik på gennemførelsen af en samordnet fællesskabsaktion.

75. Dette brud på den institutionelle ligevægt synes derfor ikke at være lovlig.

76. Også en supplerende teoretisk betragtning gør det muligt at underbygge denne slutning.

77. Således har man ved definitionen af grænserne for Kommissionens kompetence, når der foreligger retlige lakuner på grund af Rådets passivitet, i teorien opereret med to forskellige opfattelser; »teorien om fastfrysning« og »teorien om kompetence i krisesituationer« eller om »særlige omstændigheder«.

78. Den første teori anerkender en kompetence for Kommissionen til at forlænge de retsforskrifter, hvis gyldighedsperiode er udløbet, og til således foreløbig at opretholde den tidligere ordning, så længe Rådet ikke formelt har forlænget eller ændret den. Det drejer sig om en sædvanligt anvendt løsning i Fællesskabernes praksis, især på området for den fælles landbrugspolitik, og Domstolen har anerkendt den som gyldig; løsningen indebærer den fordel, at den ikke i materiel henseende fraviger den ordning, der er skabt af det kompetente lovgivningsorgan.

79. Ved den anden teori antages det, at Kommissionen under hensyn til situationens alvor og foranstaltningernes uopsættelighed kan tildeles »lovgivningsmæssig« kompetence i en krisesituation og indføre en ny

16 — Førnævnte sag 269/80, præmisserne 10 og 11.

ordning, hvis det viser sig, at den tidligere ikke giver tilfredsstillende løsninger i forhold til situationens krav. Når alt kommer til alt, var det noget sådant, der skete ved Kommissionens stillingtagen i erklæringen af 27. juli 1981. Det er oplyst, at teorien om undtagelsesbeføjelser er accepteret i forskelllige medlemsstaters forfatninger eller retspraksis (Danmark, Italien, Frankrig, Tyskland), men altid formuleret ud fra en forudsætning om meget strenge betingelser, jfr. situationen i krigstid. Under sådanne omstændigheder kan statschefen, regeringen eller centralforvaltningen træffe foranstaltninger af lovgivningsmæssig art, der henhører under parlamentets kompetence, og som skal godkendes af dette, så snart det er muligt.

80. Jeg mener ikke, at den foreliggende situation kan ligestilles med situationen i sidstnævnte tilfælde. Den politiske hårdknude på rådsplan, hvor vedvarende den end måtte være, var ikke udtryk for en alvorlig krisesituation, som kunne medføre en sådan risiko for Fællesskabets overleven eller funktion med en uovervindelig paralysering af den kompetente institution fremkaldt af force majeure, at det kunne begrunde »den udøvende magts« brug af lovgivningskompetencen.

81. Man kunne også forestille sig, at fiskeressourcerne var så alvorlig truet af overfiskeri, at Kommissionen, ligesom når der foreligger en forfatningsmæssig nødsituation, kunne udøve en krisebegrundet undtagelseskompetence.

82. Jeg mener imidlertid ikke, at situationen, skønt den var alvorlig, nødvendiggjorde et sådant brud på den institutionelle ligevægt.

83. Det er ikke blot ikke blevet bevist, at det ikke efter omstændighederne var muligt at følge den konsultationsprocedure, som Domstolen fandt var den korrekte fremgangsmåde ved indførelsen af bevaringsforanstaltninger, når Rådet udviste passivitet, ligesom indførelsen af en sådan procedure materielt set ville være den løsning, som bedst svarede til Kommissionens forlængelse af Rådets foreløbige ordning, som udløb i december 1980, uden at de eksisterende eller foreslåede foranstaltninger af denne grund ville blive fuldstændig fastfrosset. De indbyrdes drøftelser ville gøre det muligt at tilpasse foranstaltningerne efter omstændighederne og tage hensyn til principperne om institutionel ligevægt. Forlængelsen af den tidligere ordning (i det mindste dens ånd, gennem en udvidelse af bestemmelserne om fastsættelse af nationale kvoter i forbindelse med de foreslåede TAC) ville desuden udgøre det normale modstykke til princippet om kontinuitet inden for Fællesskabet, som Domstolen har fundet bør lægges til grund for Kommissionens supplerende foranstaltninger.

84. Det bestemtes i Rådets foreløbige afgørelser (og i erklæringen i mødereferatet for samlingen den 15. til 17. december 1980), at man skulle »tage hensyn til« de af Kommissionen fremlagte forslag om TAC, uden at disse dog tillægges en bindende karakter, så længe Rådet ikke har vedtaget dem. Jeg mener ikke, at man bør acceptere en ensidig løsning fra Kommissionens side, der består i at anvende de foreslåede begrænsninger, som om de allerede var blevet vedtaget, idet Kommissionen således udnytter Rådets passivitet til at gøre sine egne forslag om TAC bindende.

85. For det andet mener jeg, at Kommissionen i de øvrige tilfælde af »undladelse« på fiskeriområdet stedse har ladet sig inspirere af teorien om »fastfrysning«, og at den foreliggende sag er den første, hvor Kommissionen klart har fraveget denne teori.

86. Af alle disse grunde, mener jeg, at det første anbringende bør tages til følge, og at beslutningerne vedrørende afslutningen af regnskaberne for 1981 bør annulleres, da der ikke var udstedt retsforskrifter om fastsættelse af de TAC og kvoter, som de sagsøgende medlemsstater ifølge Kommissionen skulle have tilsidesat.

2. *De økonomiske følger af tilsidesættelsen af de anfægtede regler; retssikkerhedsprincippet*

87. Den slutning, som jeg er nået til med hensyn til det netop gennemgåede anbringende — hvorefter Kommissionen ikke kunne anse sine forslag som bindende under de omstændigheder, hvorunder den gjorde det, idet den havde undladt at følge konsultationsproceduren med medlemsstaterne under overholdelsen af den ligevægt, som kræves i Traktaten — løser i sig selv det andet væsentlige spørgsmål, som sagsøgerne har rejst.

88. Da der som anført ikke eksisterede bindende regler om fastsættelse af TAC og kvoter, som kunne være blevet tilsidesat ved medlemsstaternes fiskeriaktiviteter, kan det ikke siges, at der ved opkøbene og eksportrestitutionerne for mængder, der oversteg de af Kommissionen foreslåede, blev tilsidesat nogen som helst fællesskabsregel, hvorfor der heller ikke var nogen begrundelse for at nægte finansiering heraf gennem EUGFL under henvisning til artikel 3 i forordning (EØF) nr. 729/70.

89. Lad mig imidlertid anlægge den modsatte opfattelse; såfremt de af Kommissionen foreslåede kvoter var retligt bindende, er det nødvendigt at undersøge, om overtrædelsen heraf indebar, at det kan afvises at finansiere dem gennem EUGFL.

90. Sagsøgerne er praktisk talt enige om at hævde, at der i 1981 ikke bestod en sådan sammenkædning af TAC og fiskerikvoter med fællesskabsfinansieringen, at en overholdelse af TAC og kvoter var en forudsætning for fællesskabsfinansieringen.

91. Sagsøgerne henviser generelt til den omstændighed, at der ikke på det tidspunkt eksisterede nogen regel, som udtrykkeligt fastsatte en sådan sammenkædning og samtidig udgjorde det nødvendige retsgrundlag for at afvise fællesskabsfinansiering med den begrundelse, at de tagne mængder havde oversteget de fastsatte kvoter.

92. Noget sådant er hverken bestemt i forordning (EØF) nr. 100/76 om den fælles markedsordning for fiskerivarer eller i forordning (EØF) nr. 101/76 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren. Ingen af disse forordninger (dette gøres gældende af Irland) fastsatte i øvrigt TAC eller fiskerikvoter, eller nogen som helst andre begrænsninger af de fiskemængder, som kunne fiskes af de enkelte medlemsstater.

93. Irland har endvidere — til trods for de i 1981 diskuterede forslag — anført, at princippet om fordelingen af TAC og fiskerikvoter mellem medlemsstaterne først blev genstand for en aftale mellem dem, da man indførte den fælles fiskeripolitik, dvs. (ifølge Nederlandene) i 1983.

94. Og — som understreget af de samme medlemsstater — sammenkædningen mellem finansieringsbestemmelserne og overholdelsen af TAC og de kvoter, der indførtes af hensyn til bevaringen af fiskeressourcerne, blev først udtrykkelig fastslået ved artikel 26, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 3796/81; det er herved oplysende at sam-

menholde denne forordnings tredjesidste betragtning med den tilsvarende betragtning til forordning (EØF) nr. 100/76, idet de to forskellige formuleringer afslører den fornyelse, som førstnævnte forordning indførte i Fællesskabets finansiering af fiskeri.

95. Ifølge Nederlandene var den udtrykkelige vedtagelse af bestemmelsen i artikel 26, stk. 2, blot en understregning af, at der ikke fandtes en sådan regel forud for den 1. juni 1982, idet interventionsforanstaltningerne inden for fiskerisektoren før denne dato ubetinget kunne finansieres af Fællesskabet.

96. Som også understreget af den nederlandske og andre regeringer er artikel 26, stk. 2, begrænset til interventionsforanstaltninger (og dette gælder også artikel 25), og indeholder ingen som helst restriktioner vedrørende muligheden af at finansiere eksportrestitutioner, idet forskellen i ordningerne (som først blev indført fra 1982) skyldes de eksporterede fisk, som eksportøren kan købe hvor som helst på det europæiske marked og ikke »overvælte« på Fællesskabets marked.

97. For så vidt angår eksportrestitutionerne, indeholder heller ikke Kommissionens forordning (EØF) nr. 2730/79 af 29. november 1979 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter[17], noget om, at kvoterne skal overholdes som en betingelse for finansiering.

98. Efter artikel 7, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 110/76 af 19. Januar 1976, der som bekendt fastsatte almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner inden for fiskerisektoren, var udbetaling af restitutioner kun betinget af, at det bevistes, at varerne havde oprindelse i Fællesskabet og udførtes fra Fællesskabet.

99. Ifølge den danske regering kan de erhvervsdrivende, når disse betingelser er opfyldt, kræve, at de nationale myndigheder udbetaler restitutionerne, og myndighederne har ingen anden mulighed end at betale de respektive beløb.

100. Der er ikke i nogen som helst fællesskabsforskrift hjemmel til, at medlemsstaterne som supplerende betingelse for udbetalingen af restitutioner kan kræve bevis for, at de pågældende mængder er blevet fanget inden for rammerne af de fastsatte kvoter. Der foreligger derfor en af Kommissionen ulovlig fastsat betingelse for fællesskabsfinansiering.

101. Ifølge den danske regering indebærer Kommissionens opfattelse videre en absurd konsekvens. På den ene side er medlemsstaterne forpligtet til at betale restitutioner uden at kunne kræve bevis for, at de pågældende mængder ligger inden for kvoterne; på den anden side skulle de kunne finde sig i, at, Kommissionen ved afslutningen af regnskaberne helt eller delvis kan afvise at finansiere de restitutioner, som medlemsstaterne allerede har betalt.

102. Fastsættelsen af en sådan betingelse forudsætter i øvrigt, at der indføres en kontrolmekanisme, som imidlertid ikke er omhandlet i nogen som helst retsforskrift, i modsætning til — som anført af Forbundsrepublikken Tyskland — hvad der gælder for de øvrige fælles markedsordninger, således markedsordningen for sukker, der indeholder kvoteregler og regler om import- og eksportlicenser.

17 — EFT L 317 af 12. 12. 1979, s. 1.

103. Forskellige medlemsstater har med eftertryk anført, at beviset for overholdelsen af kvoterne, for så vidt angår eksportrestitutionerne, i praksis er umuligt at føre, da fisk, der eksporteres fra en hvilken som helst havn inden for Fællesskabet, kan være fanget og opkøbt på en hvilken som helst medlemsstats område, og uden at være blevet medregnet i i eksportlandets fiskerikvoter.

104. Som Kommissionen har indrømmet, har dette argument også betydning for den omstændighed, at artikel 26, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 3796/81 ikke med virkning fra 1982 ligestillede eksportrestitutioner med betaling af interventionsforanstaltninger.

105. Summa summarum anføres det af sagsøgerne: da der ikke er udstedt nogen udtrykkelig bestemmelse, som forbyder ydelse af eksportrestitutioner for fiskemængder, der er taget ud over kvoten, er det ikke muligt at antage, at der foreligger tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelser, og medlemsstaterne vil ikke kunne nægte at foretage udbetalinger.

106. Ganske vist bestemmer artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 729/70, at Fællesskabet kun finansierer ydede, henholdsvis foretagne restitutioner og interventioner, »efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget«; ifølge sagsøgerne må disse bestemmelser imidlertid fortolkes snævert.

107. Ifølge Det Forenede Kongeriges opfattelse ville det for at udelukke Fællesskabets finansiering af bestemte udgifter — på grund af tilsidesættelse af en fællesskabsbestemmelse — være nødvendigt at godtgøre eksistensen af en årsagssammenhæng mellem overtrædelsen og den udgift, der nægtes finansieret af Fællesskabet, hvorfor Kommissionen derfor burde bevise, at den påberåbte overtrædelse havde fremkaldt en forøgelse af de udgifter, som hævdes at påhvile Fællesskaberne.

108. Ifølge den tyske regering tillader ånden i og formålet med princippet om finansiering, som fremgår af den nævnte ordning og Domstolens praksis, alene Fællesskabet at nægte at finansiere de afholdte udgifter, når der foreligger tilsidesættelse af klare og præcise økonomiske forskrifter, dvs. bestemmelser om finansiering af og udgifterne i forbindelse med en konkret fælles markedsordning, eller tilsidesættelse af bestemmelser, som fastsætter betingelser om fremgangsmåder eller materielle forskrifter, som skal være opfyldt, for at et bestemt beløb kan udbetales til ansøgere.

109. Det anføres, at foranstaltningerne til begrænsning af fiskeriet gennem fastsættelse af fangstkvoter, som tilsigter bevarelsen og forvaltningen af havets ressourcer, er både reguleringen af markedet og finansieringen af den nævnte politik uvedkommende, da der, i mangel af udtrykkelige bestemmelser herom (som aldrig er blevet indført for eksportrestitutioner), ikke foreligger nogen sammenhæng mellem den af Kommissionen i 1981 foreslåede kvoteordning og finansieringen af den fælles markedsordning.

110. Under disse omstændigheder kunne medlemsstaterne ikke nægte at godtgøre interventionerne og eksportrestitutionerne for de erhvervsdrivende, som havde ansøgt herom i overensstemmelse med gældende fællesskabsret. Det tilkom ikke medlemsstaterne at ændre bestemmelserne, og Fællesskabets institutioner, som havde enekompetence til at gøre dette, vedtog ikke nogen som helst foranstaltninger, som udelukkede betaling i tilfælde af overskridelse af de af Kommissionen foreslåede fangstmængder.

111. Fællesskabsinstitutionerne kunne derfor ikke under anbringende af at ville ude-

lukke bestemte udgifter fra fællesskabsfinansiering, og under påberåbelse af et i Traktatens artikel 5 indeholdt loyalitetsprincip, undlade at give medlemsstaterne underretning om de udgifter, som EUGFL ikke ville kunne acceptere. Da denne passivitet skyldtes Rådet, påhvilede der Fællesskabet en skærpet forpligtelse til at påse, at medlemsstaterne ikke led et økonomisk tab i forbindelse med afslutningen af regnskaberne.

112. Nogle af de sagsøgende medlemsstater har anført, at Kommissionen ved at undlade dette således har tilsidesat principperne om retssikkerhed og den berettigede forventning.

113. Irland har for eksempel fremført, at da sammenkædningen mellem kvoterne og finansieringen af interventionerne først blev indført med virkning fra 1983 ved forordning (EØF) nr. 3796/81, kunne medlemsstaterne ikke i 1981 være vidende om — på et tidspunkt, da forslagene om TAC og kvoter stadig skulle drøftes, og da betalingen af interventionerne skete i henhold til forordning (EØF) nr. 100/76 — at denne sammenkædning ville blive ophøjet til gældende ret.

114. Da der heller ikke var udstedt nogen afgørelse fra Rådet eller nogen fællesskabsbestemmelser efter Kommissionens erklæring af 27. juli 1981, kunne medlemsstaterne ifølge Irland nære en berettiget og rimelig forventning om, at erklæringen ikke ville have retlige virkninger, så meget mere som enhver national foranstaltning til begrænsning af fiskeriet — i mangel af en klar og bindende fællesskabsbestemmelse — ville kunne anfægtes ved domstolene.

115. Hertil kommer, som Nederlandenes regering gør gældende, at Kommissionen undlod at vedtage nogen som helst foranstaltninger, som midlertidigt suspenderede eller nedsatte restitutionerne med virkning fra det tidspunkt, hvor den måtte have konstateret en forskel mellem fangsternes omfang og de foreslåede kvoter, men i stedet tillod, at der i kraft af restitutionerne og opkøbene på markedet, fortsat bestod et incitament til at fortsætte fiskeriet. Det ville derfor ikke være retfærdigt, hvis Kommissionen ved afslutningen af regnskaberne for EUGFL pålagde medlemsstaterne hele ansvaret for overskridelsen af kvoterne.

116. Forbundsrepublikken Tyskland har i denne sammenhæng henvist til Domstolens praksis [18], hvorefter principperne om klarhed og sikkerhed i retsforhold kræver, at rettigheder og forpligtelser ifølge retsforskriftr, der fastsætter påbud, fremstår utvetydigt og klart. Det vil især være tilfældet på det økonomiske og politisk ømtålelige område, som finansieringen af den fælles landbrugspolitik udgør, jfr. forordning (EØF) nr. 729/70; under hensyn til den økonomiske rækkevidde af denne forordnings artikler 1 og 2, er det ifølge forbundsregeringen bydende nødvendigt, at medlemsstaterne allerede fra begyndelsen klart kan opnå kendskab til, om en bestemt adfærd fra deres side, kan fremkalde økonomiske følger for dem under regnskabsafslutningen.

117. Derudover — hvilket Det Forenede Kongerige understreger — indførte Kommissionens erklæring af 27. juli 1981 kun foreløbige foranstaltninger, idet Rådet ikke godkendte fælles regler. Da Rådet udstedte disse regler den 1. januar 1983, gjorde den det med tilbagevirkende kraft for 1982, men ikke for 1981, og satte således ifølge den britiske regering punktum for nævnte foranstaltninger, der derfor ikke kan behandles, som om de udgjorde endelige fælles regler for 1981.

18 — Dom af 9. juli 1981, sag 169/80, Administration des douanes mod Gondrand frères, Sml. s. 1931, 1942, præmis 17; dom af 22. februar 1984, sag 70/83, Kloppenburg mod Finanzamt Leer, Sml. s. 1075, 1086, præmis 11.

118. Jeg vil nu tage stilling til disse argumenter, idet jeg sammenholder dem med, hvad Kommissionen har gjort gældende.

119. Først og fremmest forekommer det mig, at man må anerkende, at der eksisterer en naturlig forbindelse mellem fiskeripolitikken og bevaringsforanstaltningerne. Som det allerede anførtes i betragtningerne til forordning (EØF) nr. 100/76, skal det ved anvendelsen af den fælles markedsordning for fiskerivarer også tages i betragtning, at »Fællesskabet har interesse i at bevare fiskebestandene i videst muligt omfang«. Selv om der er tale om noget andre formål, er bevarelsen af fiskebestandene uden tvivl væsentlig af hensyn til en regelmæssig forsyning med fiskerivarer på mellemlang og lang sigt og således også for bevarelsen af Fællesskabets fiskeres indtægter.

120. I Traktatens artikel 40, stk. 3, bestemmes det, at en »fælles ordning... kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 39 fastsatte mål...«.

121. Nu er der vel næppe heller nogen, der vil hævde, at bevaringsforanstaltningerne ikke bidrager til gennemførelsen af den fælles fiskeripolitiks formål; det er kun ved at beskytte fiskebestandene, at fiskerierhvervet kan komme i balance og videreudvikle sig på en sund basis, når der i så henseende er skabt en passende struktur.

122. Så vidt ses, har Domstolen også anerkendt dette princip, idet den i dommen Kramer[19] udtalte, »at eksistensen af en fælles markedsordning... medfører en forpligtelse for medlemsstaterne til at overvåge, at fangstbegrænsningen iværksættes således, at indvirkningerne på den pågældende ordnings funktion formindskes mest muligt«.

19 — Dom af 14. juli 1976, forenede sager 3, 4 og 6/76, Kramer, Sml. s. 1279.

123. I denne sammenhæng er det således allerede klart angivet, at svaret på det helt centrale spørgsmål om fortolkningen af udtrykket »Fællesskabets regler... inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget«, jfr. artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 729/70, ikke skal gå i en restriktiv retning.

124. Domstolen anlagde da heller ikke en sådan fortolkning i dommene af 7. februar 1979[20] og 27. februar 1985[21], idet den udtalte, at forordning (EØF) nr. 729/70 »tillader kun Kommissionen at anerkende beløb som påhvilende EUGFL, der er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet *i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter*« (min understregning).

125. Jeg ser ingen grund til at lave om på den slutning, som må udledes af denne praksis.

126. For det første er det nemlig således, at der ikke i forordning (EØF) nr. 729/70 findes nogen støtte for, at fællesskabsfinansieringen kun kan afvises i det tilfælde, hvor nærmere bestemte og konkrete regler er overtrådt — eksempelvis af finansieringsmæssig eller teknisk natur, og som angiver de formelle og materielle betingelser for, at et beløb kan udbetales (eksempelvis frister, regler om prisfastsættelse, beregning af støttebeløb osv.).

127. Dernæst synes en mere vid opfattelse af fællesskabsreglerne i forbindelse med markedsordningerne for landbrugsprodukter at være den, der bedst svarer til formålet

20 — Sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. 1979, s. 245, og de forenede sager 15 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1979, s. 321.

21 — Sag 55/83, Italien mod Kommissionen, Sml. 1985, s. 683.

med de i denne sag omstridte bestemmelser. Den økonomiske byrde, der pålægges den medlemsstat, som har tilsidesat reglerne, fungerer nemlig ved en korrekt fordeling af byrderne som et slags overtalelsesmiddel med henblik på, at fællesskabsretten opfyldes i sin helhed og ikke kun de bestemmelser, der mere direkte vedrører de betalinger, som indgår i »debet / kredit«-forholdet mellem EUGFL og medlemsstaterne.

128. Som Kommissionen understreger, kan det vanskeligt antages, at EUGFL skulle finansiere udgifter, som har deres oprindelse i en åbenbar tilsidesættelse af fællesskabsretten.

129. Og dette gælder efter min opfattelse både de bestemmelser, der fastsætter TAC (samlede tilladte fangstmængder), og de bestemmelser der fordeler dem i kvoter mellem medlemsstaterne. Jeg mener ikke, at man herved (således som Frankrig gør det) kan sondre mellem »bevaringsforanstaltninger« og »forvaltningsforanstaltninger for bevaringen«; overholdelsen af de fiskekvoter, der er tildelt fiskerne i de enkelte stater, er generelt set et effektivt middel til at begrænse de samlede fangster under lige betingelser for de erhvervsdrivende fra forskellige medlemsstater, og der kan kun meddeles dispensation herfra under særlige omstændigheder [jfr. f. eks. forordning (EØF) nr. 500/87 af 16. februar 1987 [22]].

130. Overholdelsen af de kvoter, som stadig måtte eksistere, skal derfor med hensyn til finansieringen gennem EUGFL stilles på lige fod med TAC.

131. Hvis en medlemsstats fiskere tilsidesatte kvoterne, ville man i øvrigt — som Kommissionen da også har anført — skade fiskerne i den medlemsstat, der overholder fællesskabsretten. Et sådant brud på ligebehandlingsprincippet, jfr. Traktatens artikel 40, stk. 3, ville fremkalde en forstyrrelse i konkurrencevilkårene, som oven i købet ville blive forstærket, såfremt Fællesskabet skulle være forpligtet til at finansiere sådanne operationer.

132. Som Domstolen udtalte i sag 11/76 (præmis 9):

»da gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik skal sikre, at de erhvervsdrivende i medlemsstaterne behandles lige, kan en medlemsstats nationale myndigheder ikke via en vid fortolkning af en bestemt retsforskrift begunstige de erhvervsdrivende i denne stat til skade for erhvervsdrivende i andre medlemsstater, hvor der anvendes en strengere fortolkning;

hvis der opstår en sådan fordrejning af konkurrencen mellem medlemsstaterne til trods for de midler, der står til rådighed til at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten i hele Fællesskabet, kan den ikke finansieres af EUGFL, men må under alle omstændigheder påhvile den pågældende medlemsstat«.

133. Når henses til ordlyden af artikel 2 og artikel 3 i forordning (EØF) nr. 729/70, og den fortolkning heraf, som må anlægges — i lyset af fællesskabslovgivers formål og hensigter — så kan det ikke være nødvendigt med en udtrykkelig bestemmelse om, at en tilsidesættelse af Fællesskabets bevaringspolitik, og så meget mere en tilsidesættelse af »Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget«, medfører at de hertil hørende økonomiske konsekvenser indtræffer.

22 — EFT L 51 af 20. 2. 1987, s. 3.

134. En sådan udtrykkelig bestemmelse risikerer altså at blive nærmest overflødig, og det bliver under denne synsvinkel forståeligt, hvorfor dette krav ikke er formuleret udtrykkeligt i forordningerne nr. 100 og 110/76, og at der altså — isoleret set — ikke er noget til hinder for, at man afviser at finansiere interventionsforanstaltninger på grund af tilsidesættelse af forskriftsmæssigt udstedte regler og bevaringsforanstaltninger.

135. På den anden side må det også anerkendes, at det vil være overdrevent, hvis enhver overtrædelse af fællesskabsreglerne, selv den mest irrelevante og ubetydelige, kan være tilstrækkelig til at afvise en finansiering.

136. Dette er imidlertid ikke tilfældet ved en eventuel tilsidesættelse af fiskekvoterne, når disse er forsynet med de nødvendige retsvirkninger; overskridelsen berører ikke alene virkeliggørelsen af de bevaringsformål, der ligger til grund for den fælles markedsordning for fiskerisektoren, men den vil desuden give anledning til forøgede udgifter for EUGFL, når der må foretages supplerende interventionsopkøb for at trække alle eller en del af de fangede fiskesorter tilbage fra markedet.

137. Dette indebærer efter min opfattelse ikke, at det er nødvendigt at påvise eksistensen af en årsagssammenhæng mellem overtrædelsen og de forøgede udgifter for EUGFL.

138. For at en overtrædelse af fællesskabsbestemmelserne kan rammes ved afslutningen af EUGFL's regnskaber (og ikke kun i henhold til Traktatens artikel 169), er det nødvendigt, at den har haft økonomiske følger, for så vidt som den har givet anledning til uretmæssig afholdelse af supplerende udgifter.

139. Jeg mener, at dette ligger til grund for Domstolens udtalelse (dom af 7. februar 1979, sagerne 11 og 18/76), hvorefter artiklerne 2 og 3 i forordning (EØF) nr. 729/70 kun tillader »Kommissionen at anerkende beløb som påhvilende EUGFL, der er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet...«.

140. Dette fremgår også af formålene med proceduren til afslutning af de regnskaber, som medlemsstaterne har forelagt over de af EUGFL finansierede udgifter, som defineret af Domstolen [23].

141. I de foreliggende sager eksisterer denne årsagssammenhæng ubestrideligt, for så vidt angår de mængder, der er omfattet af interventionsordningen, og som blev fanget ud over de fastsatte kvoter.

142. Den nævnte årsagssammenhæng kan endog eventuelt også eksistere i forhold til de mængder, der blev fanget inden for kvoterne, såfremt det godtgøres, at kvoteoverskridelsen forstyrrede markedsvilkårene (især ved at fremkalde et prisfald) på en sådan måde, at der også ad denne vej skete en forøgelse af de samlede fiskemængder, der blev udbudt til intervention. Denne sammenhæng er imidlertid vanskeligere at bevise, og vil utvivlsomt genspejle sig i fastlæggelsen af den af Kommissionen anvendte beregningsmetode.

143. For at nå frem til den bedst mulige vurdering af retsstillingen, som den foreligger i denne sag, mener jeg dog, at det er nødvendigt at tage hensyn til endnu en faktor, nemlig forordning (EØF) nr. 3796/81; som bekendt angiver denne forordning i artikel 26, stk. 2, at der skal være en sammenhæng mellem reglerne om kvoter og reglerne om betaling for de mængder, der trækkes tilbage fra markedet, mens eksportrestitutioner imidlertid lades uomtalt.

23 — Dom af 7. februar 1979, forenede sager 15 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, 337; dom af 14. januar 1981, sag 819/79, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 21, 34.

144. Kommissionen hævder, at artikel 26 hverken skal udvide eller begrænse anvendelsesområdet for hovedreglen i forordning (EØF) nr. 729/70, idet den i første række vedrører forholdet mellem medlemsstaterne og deres egne statsborgere, og først med virkning fra den 1. januar 1982 bestemmer, at medlemsstaterne skal nægte at yde nogen som helst interventionsstøtte til deres fiskere eller fiskeriorganisationer for fisk, der er taget ud over de fastsatte kvoter.

145. Jeg bestrider ikke rigtigheden af Kommissionens opfattelse; men jeg mener, at der foreligger en ny relevant retlig omstændighed ved vedtagelsen af artikel 26, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 3796/81, netop derved, at den berører løsningen af problemet i 1981.

146. Hvad for det første angår eksportrestitutionerne, blev det faktisk påvist, at der gjorde sig visse tekniske vanskeligheder gældende med hensyn til optællingen under efterprøvelsen af, hvorvidt de eksporterede mængder fisk hidrørte fra fangster inden for eller uden for kvoterne. Da eksportørerne kan købe fisk hvor som helst i Fællesskabet i ly af reglerne om frie varebevægelser, er det umuligt uden videre at sige, at fisken stammer fra eksportlandets kvote, hvis fiskere nemlig sagtens kan have holdt sig inden for de fastsatte grænser. Kun med et omfattende og indviklet system med licenser, som der ikke er hjemmel til i fællesskabslovgivningen, og som medlemsstaterne ikke må indføre ensidigt på grund af reglerne om frie varebevægelser, ville det blive muligt at påvise, hvilke mængder fisk, der er taget ud over kvoterne, og hvor de kommer fra i den interne fællesskabshandel.

147. Det er således ikke overraskende, at forordning (EØF) nr. 3796/81 kræver konneksitet med hensyn til de mængder, der trækkes tilbage fra markedet, men ikke for så vidt angår eksportrestitutioner.

148. Hvis jeg har forstået det korrekt, er problemet så ikke længere, om kvoterne og herved »Fællesskabets regler« er blevet tilsidesat, men om det overhovedet er muligt at efterprøve, om en kvote er blevet overskredet. Under denne synsvinkel er det også, at forordning (EØF) nr. 3796/81, uden nødvendigvis at indskrænke anvendelsesområdet for forordning (EØF) nr. 729/70, rent faktisk forklarer, hvilken sammenhæng det for interventionsforanstaltningernes vedkommende er muligt at opstille mellem Fællesskabets finansiering og overholdelsen af kvoter. Forordningen undlader herved enhver udtrykkelig henvisning til eksportrestitutioner, idet det på fællesskabsrettens nuværende stade i forhold til restitutionerne er ekstremt problematisk at påvise, om der er sket en kvoteoverskridelse. Da artikel 26's formål er en afklaring, er det kun på denne måde, at det giver mening, at den ikke indeholder en forklaring for begge tilfælde, selv om artiklen findes i afsnit V »Almindelige bestemmelser«, og artikel 25 udtrykkeligt foreskriver, at der skal ske betaling af eksportrestitutioner, som således ikke er omfattet af ovennævnte artikel 26.

149. Når det forholder sig således, er forordning (EØF) nr. 3796/81 i højeste grad afslørende, selv om den først trådte i kraft i 1982. I 1981 kunne Kommissionen, som den selv har anerkendt, nemlig ikke med tilstrækkelig sikkerhed afgøre, om restitutionerne blev ydet for fisk, der var taget ud over kvoterne, og det var helt sikkert af denne grund, at Kommissionen anlagde en maksimalistisk metode for finansieringens beregning.

150. Af disse grunde må man også se med en vis skepsis på Kommissionens argument om, at fællesskabsretten ikke er blevet anvendt ensartet. På fællesskabsrettens nuvæ-

rende stade er dette en normal om end en uønsket virkning af, at der ikke er fastsat en fælles kontrolmekanisme.

151. Ligeledes giver forordning forordning (EØF) nr. 3796/81 også en stor vejledning i det afsnit, der omhandler tilbagetrækningen af fisk fra markedet. Hvis det var nødvendigt at afklare retsstillingen, er det fordi, at den var uklar. Uafhængig af princippet i artikel 3 i forordning forordning (EØF) nr. 729/70, må det foretrækkes, at regler, som pålægger økonomiske byrder, skal være klare og præcise. Selv om det ikke er omtvistet i sagen, forholder det sig dog således, at i tilfælde af intervention på fiskerimarkedet, er muligheden for at efterprøve, om fisken var taget ud over kvoterne, teoretisk (forudsat at interventionsforanstaltningen blev foretaget af de nationale producentorganisationer), og selv Kommissionen har anerkendt, at situationen i 1981 ikke var klar.

152. Lad mig vende tilbage til diskussionen vedrørende spørgsmålet, om Kommissionens forslag til kvoter eventuelt måtte være bindende. Den protest, som herved med det samme (og efter min mening med rette) blev rejst af Rådets medlemmer, af Rådets Juridiske Tjeneste, af Europa-Parlamentet, hvortil kommer de tidligere af Domstolen afsagte domme på dette område og den kontekst, i hvilken Kommissionen betegnede sine forslag som bindende, alle disse forhold er tilstrækkelige til, at der opstår en sådan tvivl om, hvorvidt der kan være tale om »Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget«, at man ikke med føje kan nægte fællesskabsfinansiering under henvisning til, at disse regler er tilsidesat.

153. Kommissionens erklæring — som ikke udtrykkelig henviser til de følger, som den agtede at drage ved afslutningen af regnskaberne i tilfælde af overtrædelse af dens forslag, og som kun uden nærmere specificering nævnte anvendelsen af »alle til rådighed stående midler« — blev i øvrigt vedtaget midt i året. Indtil da eksisterede der kun Rådets erklæring i mødereferatet fra samlingen den 15. til 17. december 1980, hvori det »konstateredes«, at medlemsstaterne skulle udøve deres fiskeriaktiviteter på en sådan måde, at fangster fra deres fiskefartøjer *overholdt* de *TAC* (*og ikke kvoterne*), der var foreslået af Kommissionen for 1981.

154. Reglerne var altså dengang ikke så klare og præcise, at medlemsstaterne nøjagtigt kunne udpege de gældende regler og uden tvetydighed udlede de økonomiske konsekvenser, som Kommissionen ønskede knyttet til deres tilsidesættelse.

155. Man kan således ikke tale om en *åbenlys* tilsidesættelse af fællesskabsreglerne, da det ikke er muligt at efterprøve, om en betingelse, som Kommissionen selv i samtlige dokumenter har opstillet for at afvise fællesskabsfinansieringen, er opfyldt.

156. Under disse omstændigheder mener jeg, at ufravigelige retssikkerhedshensyn — som Domstolen har henvist til ved adskillige lejligheder[24] — er til hinder for, at medlemsstaterne, via EUGFL's regnskabsafslutning, straffes af den grund alene, at de ikke har overholdt de kvoter, som Kommissionen foreslog.

157. Hermed være ikke sagt, at man uden videre skal acceptere Nederlandenes og Forbundsrepublikken Tysklands argument om, at Kommissionen burde have ophævet restitu-

24 — Jfr. f. eks. dommene Gondrand frères, nævnt ovenfor, præmis 17, og Kloppenburg, nævnt ovenfor, præmis 11. I sidstnævnte dom blev det især fastslået, at »som Domstolen allerede gentagne gange har understreget, skal fællesskabslovgivningen være klar, og de retsundergivne må kunne forudse dens anvendelse.« I dommen af 10. juli 1980, sag 32/79, fastslog Domstolen, i en anden sammenhæng, men i vendinger der ikke lader nogen tvivl tilbage, at »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« (Sml. s. 2403, præmis 46).

tionerne fra det øjeblik, hvor den havde konstateret, at kvoterne var overskredet. Det ses nemlig ikke, hvordan den lovligt skulle have kunnet gøre dette, og det er heller ikke blevet tilstrækkeligt godtgjort, at den rådede over oplysninger, der var nødvendige for, at den kunne gøre det.

158. Hermed være heller ikke sagt, at man må give Danmark helt og fuldt ret, når det hævder, at en overtrædelse af artikel 5, stk. 2, litra b), i forordning (EØF) nr. 729/70 (fristen for afslutningen af regnskaberne for regnskabsåret udløb ved udgangen af 1982 og ikke i 1985), indebar, om ikke ugyldighed, så dog, at Kommissionen blev afskåret fra gøre en »ny retsopfattelse« gældende (sammenhæng mellem kvoterne og finansieringen).

159. Betydningen af artiklerne 2 og 3 i forordning (EØF) nr. 729/70 og datoen for Kommissionens erklæring om dens forslags retlige natur (27. juli 1981) må sætte et spørgsmålstegn ved den antagelse, at den først havde fået en »ny retsopfattelse« ved regnskabsafslutningen. Hvis Kommissionens forslag uden diskussion skulle være »Fællesskabets regler« af bindende karakter, så var afslaget på at finansiere fuldt og helt på linje med Kommissionens og Domstolens praksis.

160. Nu er det imidlertid sådan, at Kommissionens forslag *uden diskussion* ikke var bindende fællesskabsregler, og de kunne *med sikkerhed* således ikke i 1981 have den retsfølge, at finansieringen blev afvist.

161. Det er selvfølgelig rigtigt, at indtil regnskaberne er godkendt, består der en vis usikkerhed, som medlemsstaterne må tåle, hvilket Danmark da også har accepteret. Usikkerheden begrænses i princippet til et år af artikel 5 i forordning (EØF) nr. 729/70, men de generelle forsinkelser i regnskabsafslutningerne forlænger denne usikkerhed, hvilket jeg mener er en omstændighed, som forværrer situationen.

162. Hvorom alting er, det anførte er tilstrækkeligt til, at det kan

sluttes, at retssikkerhedsprincippet — eller den berettigede forventning — er tilsidesat og det i et sådant omfang, at det er berettiget at annullere de anfægtede beslutninger.

3. *Formmangler og forkert fremgangsmåde*

163. Under denne overskrift kan man samle følgende tre grupper anbringender:

a) De anfægtede beslutninger har ikke støtte i nogen som helst fællesskabsretsakt, der formelt har fået retskraft, idet Kommissionen alene afgav en simpel erklæring over for Rådet, men ikke udstedte nogen beslutning eller forordning i Traktatens artikel 189's forstand. Dette er Irlands argument.

b) Ifølge Det Forenede Kongerige, er de anfægtede beslutninger ikke tilstrækkeligt begrundet efter Traktatens artikel 190.

c) Endelig gør nogle af sagsøgerne (Nederlandene, Forbundsrepublikken Tyskland, Det Forenede Kongerige) gældende, at Kommissionen burde have anlagt en traktatbrudssag, jfr. Traktatens artikel 169, idet proceduren til EUGFL's regnskabsafslutning ikke bør anvendes til en økonomisk sanktion på grund af en overtrædelse af fællesskabsretten, så meget mere som denne fremgangsmåde ikke indeholder de processuelle garantier som traktatbrudssøgsmålet efter artikel 169.

164. Jeg vil behandle hver enkelt af disse grupper anbringender.

165. Med hensyn til den første, så mener jeg, at dens relevans må bedømmes i sammenhæng med anbringendet om retssikkerheden og den berettigede forventning. Det må anerkendes, at Kommissionens undladelse af at omsætte sin erklæring til en formelt bindende retsakt, jfr. Traktatens artikel 189, forstærkede den tvivl, som medlemsstaterne måtte have med hensyn til dens bindende karakter, og for så vidt også deres opfattelse af, at den ikke ville have økonomiske retsfølger, eller at der blot var tale om en »udtalelse«.

166. Med hensyn til det anførte om, at beslutningerne ikke var tilstrækkelig begrundet, så mener jeg ikke, at dette er korrekt. Som Domstolen allerede helt klart har anerkendt[25], behøver begrundelsen ikke at fremgå udtrykkeligt af selve beslutningens tekst, hvis den på anden måde kommer klart til udtryk. I nærværende tilfælde må det antages, at de talrige bilaterale kontakter og den sammenfattende rapport, som var vedlagt beslutningerne, var tilstrækkelig til at give medlemsstaterne kendskab til beslutningernes begrundelse på en så tilstrækkelig klar måde, at de blev i stand til at gøre en eventuel uenighed gældende ved Domstolen og sætte Domstolen i stand til at vurdere deres indsigelser.

167. Når man endelig læser præmisserne til den allerede nævnte dom af 7. februar 1979 i sagerne 15 og 16/76, bliver det helt klart, at argumentet om »procesfordrejning« er ubegrundet.

168. Af dommen fremgår, at de to søgsmålsformer er uafhængige af hinanden, har forskellige formål og er omfattet af forskellige regler. I artikel 169's tilfælde har Kommissionen et frit skøn til at vurdere, om der foreligger en overtrædelse, ligesom den selv kan rette henvendelse til staten, og dens skøn går så vidt, at den efter omstændighederne kan frafalde en forfølgelse; dette er ikke tilfældet i sager, der angår regnskabsafslutninger, hvor Kommissionen skal indskrænke sig til at påvise, om regnskaberne er blevet behørigt afsluttet i forhold til de regler, hvorefter de økonomiske byrder fordeles. Dette var, hvad Kommissionen gjorde i denne sag, selv om parterne diskuterer rækkevidden af de involverede bestemmelser.

4. *Den metode, som Kommissionen fulgte ved beregningen af de beløb, hvis finansiering blev afvist*

169. Visse af de sagsøgende medlemsstater — Frankrig, Danmark, Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Tyskland — har bestridt Kommissionens beregningsmetode.

170. Da Kommissionen ikke rådede over oplysninger, som satte den i stand til at afgøre den mængde fisk, der var taget ud over kvoterne, og som var årsag til udgifterne, antog den, indtil det modsatte var bevist, at samtlige mængder, taget ud over kvoterne, kunne have forårsaget udgifter til debet for EUGFL.

171. Dernæst forklarede Kommissionen den anvendte metode i de meddelelser, som den sendte til medlemsstaterne, og anmodede dem om, inden for rammerne af den endelige regnskabsafslutning, at efterprøve, om de tal, der var fremkommet ved denne »maksimalistiske« beregningsmetode, var korrekte, og om fornødent at fremsende oplysninger, der kunne føre til et andet resultat.

172. Kommissionen har anført, at samtlige sagsøgere — bortset fra Danmark og Det Forenede Kongerige — i høj grad gjorde brug af denne mulighed.

25 — Dom af 27. januar 1981, sag 1251/79, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 205, 221 og 222.

173. Sagsøgte har anført, at et hvilket som helst nyt anbringende på dette punkt må afvises, jfr. procesreglementets artikel 42, stk. 2.

174. I lyset af de konklusioner, som jeg har draget med hensyn til de tidligere gennemgåede anbringender, mener jeg, at det næppe er nødvendigt, at Domstolen udtaler sig om relevansen af dette nye punkt.

175. Jeg skal dog fremsætte en kort bemærkning i denne anledning.

176. For det første synes jeg ikke, at Kommissionens bemærkninger med hensyn til rettidigheden af sagsøgernes indsigelse har relevans.

177. Ganske vist skal de pågældende medlemsstater selv godtgøre, at de betingelser, som fællesskabsretten stiller, for at de kan opnå den fællesskabsfinansiering, som de søger om, også er opfyldt.

178. Men jeg mener, at Det Forenede Kongerige har ret, når det hævder, at Domstolens dom i sag 49/83 [26], som Kommissionen har henvist til til støtte for sin opfattelse, snarere bekræfter, at medlemsstaterne altid ved Domstolen kan fremlægge beviser for, at at de omtvistede udgifter også rent faktisk er blevet afholdt lovligt.

179. Med andre ord, denne sagsøgers ret til forsvar skulle være blevet alvorligt begrænset.

180. Med hensyn til det materielle, så vil jeg endda sige — hvis man tager udgangspunkt i det princip, at alle de mængder, der var taget under overskridelse af kvoterne, og som havde givet anledning til udgifter, ikke kunne finansieres af EUGFL — at det ikke er indlysende, at Kommissionen valgte den korrekteste fremgangsmåde ved sin definition af metoden til regnskabsafslutning inden for EUGFL.

181. Dette betyder reelt, at interventionsudgifterne i første række er afholdt for fisk, som er taget ud over kvoterne, og derfor ikke kunne finansieres af EUGFL. På den måde blev interventionsudgifterne kun finansieret i det omfang de mængder fisk, som udgifterne var afholdt til, oversteg det fiskeoverskud, som allerede var taget inden for kvoterne.

182. Følgen kan blive, at såvel de udgifter, som vedrører overfiskeri, som de udgifter, der vedrører fangst inden for kvoterne, og ikke skyldes overskridelse heraf, bliver udelukket fra fællesskabsfinansieringen. Men selv efter den mest vide fortolkning af artiklerne 2 og 3 i forordning (EØF) nr. 729/70 er det ikke muligt i princippet, og indtil det modsatte er bevist, at antage, at man skulle kunne afvise en fællesskabsfinansiering af udgifter, der er afholdt for fisk, der er taget inden for kvoterne.

183. Vil dette sige, at Kommissionen baserede sine beregninger på et forkert princip, og således brød sin egen logik og den logik, som ligger til grund for Fællesskabets finansiering af udgifterne fra de fælles markedsordninger?

184. Det vil det givet — den har selv anerkendt det — og dette af praktiske grunde, der skyldes mangel på oplysninger om medlemsstaternes overholdelse af bevaringsforanstaltningerne. Det er en mangel, som for en stor dels vedkommende skyldes, at der ingen kontrolmekanisme er på fællesskabsplan, men som en udvikling af fællesskabsretten på dette område bestemt vil muliggøre.

26 — Dom af 12. juli 1984, Luxembourg mod Kommissionen, Sml. s. 2931.

185. Man må ved første øjekast få det indtryk, at de månedlige oversigter, som medlemsstaterne sendte til Kommissionen, skulle sætte denne i stand til med større eller mindre sikkerhed at opgøre interventionsudgifterne i det tempo, hvormed kvoterne udtømtes, og det med den virkning, at Kommissionen burde have været i stand til at afgøre, hvornår kvoterne var blevet opbrugt, og hvornår interventionsudgifterne blev afholdt »i strid med fællesskabsretten«.

186. Ganske vist skabte Kommissionen også en adgang til at føre modbevis, og forskellige medlemsstaterne gjorde brug af muligheden for at overbevise Kommissionen om, at interventionsudgifterne ikke vedrørte fisk, der var taget i strid med kvoteringen, idet den fik mulighed for at efterprøve deres talangivelser.

187. Andre gjorde det imidlertid først ved regnskabsafslutningen.

188. Det må imidlertid anerkendes, at der på dette punkt ikke er tilstrækkelige oplysninger i sagerne til, at man kan drage indiskutable slutninger med hensyn til rigtigheden af de afholdte udgifter, især ved interventioner vedrørende fangster »inden for« kvoterne, som eventuelt skyldes ulovlige fangsters indflydelse på markedet.

189. Det er således min mening, at såfremt Domstolen måtte udtale sig om denne søgsmålsgrund, så må den også nødvendigvis anmode parterne om yderligere forklaringer og opfordre dem til at udtale sig mere detaljeret om dette spørgsmål, som eventuelt kan indebære, at de beløb, som måtte anses for afholdt i strid med fællesskabsreglerne, kan formindskes.

190. Jeg mener imidlertid allerede nu at kunne sige, at jeg anser Nederlandenes argument for ganske præcist, når det anføres, at den relevante dato for at fastlægge en sammenhæng mellem kvoterne og finansieringen var den 27. juli 1981, nemlig dagen for Kommissionens erklæring til Rådet, idet de restitutioner, der var blevet ydet før denne dato, ikke var omfattet af nogen som helst begrænsning.

191. Hvis nemlig en sådan sammenhæng anerkendes som almindelig regel, så må man også have taget hensyn til, at de kvoter, som Kommissionen havde fastsat på denne dato, også talte for resten af fiskeriåret 1981. Det afgørende er således i princippet ikke, på hvilken dato kvoterne blev fastsat, men det øjeblik, hvor de blev udtømt.

192. Kun i det tilfælde, hvor en kvote, der var tildelt en bestemt medlemsstat, var udtømt før den 27. juli, opstår der et problem; men i så fald er det mere retssikkerhedsprincippet, der støtter den nederlandske opfattelse.

### III — Beslutningerne vedrørende regnskabsåret 1982

193. Som vi har set, frembød retsstillingen i 1982 en ganske væsentlig forskel i forhold til regnskabsåret 1981.

194. Selv om Rådet heller ikke i dette år kunne nå til enighed om at godkende de af Kommissionen forelagte forslag om TAC og kvoter, vedtog den foreløbige regler, som successivt blev forlænget i årets løb.

195. Herefter vedtog Rådet endelig den 25. januar 1983 forordning (EØF) nr. 170/83 og 172/83, som med tilbagevirkende gyldighed fastsatte TAC for 1982 og deres respektive fordeling mellem medlemsstaterne.

196. Hvad angår sagsøgernes argumenter bemærkes det i første række, at Irland i sag 239/86, ligesom i sag 325/85, har bestridt Kommissionens kompetence til at tillægge sine forslag om TAC og kvoter nogen som helst retligt bindende virkning.

197. Af de grunde, som allerede er anført vedrørende dette anbringende i forbindelse med de tidligere sager, er det tvivlsomt, om Rådets undladelse af at vedtage de bevaringsforanstaltninger, som det har kompetence til at vedtage, er blevet afhjulpet af Kommissionen på forskriftsmæssig vis, dvs. efter den allerede beskrevne konsultationsprocedure.

198. Det står fast, at Rådet i 1982 som anført vedtog en række midlertidige foranstaltninger; disse begrænsede sig dog til at bestemme, som angivet i deres overskrift, at der skulle *tages hensyn til* Kommissionens forslag, uden at disse dog utvetydigt tillagdes retligt bindende virkning.

199. Under alle omstændigheder er Irlands argument mindre overbevisende, da Kommissionen i sag 325/85 yderligere heroverfor har anført, at forordning (EØF) nr. 172/83 med tilbagevirkende kraft har godkendt de omhandlede TAC og kvoter, og herved har afhjulpet alle eventuelle uregelmæssigheder.

200. Nederlandene har i sag 237/86 fremført argumenter, der i denne henseende fraviger Irlands. Nederlandene har i stævningen anført, at man for 1982 vedtog en national begrænsning af fangsterne baseret på Kommissionens seneste forslag, og at den nationale kvote for makrel i sidste ende fastsattes til en bestemt mængde, som godkendtes af Kommissionen.

201. Da Kommissionen besluttede at nægte at finansiere et beløb på 13 317 224 HFL vedrørende eksportrestitutioner for makrel, som ifølge Kommissionen var fanget under overskridelse af de fastsatte kvoter, anlagde Nederlandene denne sag for at anfægte, at der ved afslutningen af EUGFL's regnskaber kunne drages økonomiske følger af overskridelsen af disse kvoter, forudsat en sådan overskridelse kunne fastslås. Nederlandene gjorde i det væsentlige gældende: a) at bevaringsforanstaltningerne, der i det væsentlige var baseret på biologiske hensyn, var absolut afsondret fra markedspolitikken; b) at hverken forordning (EØF) nr. 100/76 eller forordning (EØF) nr. 3796/81 om markedsordningen indeholdt nogen som helst restriktion med hensyn til overholdelsen af de fiskemængder, for hvilke der kunne ydes eksportrestitutioner, idet det antoges, at selv om sådanne restriktioner måtte foreligge, ville de ikke kunne finde anvendelse, da deres overholdelse ikke kunne kontrolleres; c) at forordning (EØF) nr. 729/70 kun gør det til en betingelse for finansiering af udgifter via EUGFL, at de er i overensstemmelse med den fælles markedsordnings bestemmelser, jfr. Kommissionens opfattelse, der består i at man fejlagtigt har udvidet disse kriterier til at omfatte andre elementer i fællesskabsretten, som er markedets funktion fuldstændig uvedkommende; d) de af Kommissionen for 1982 foreslåede TAC og kvoter kan derfor ikke i denne henseende betragtes som fællesskabsbestemmelser i den betydning, der er forudsat i artikel 2, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 729/70.

202. I denne henseende skal jeg henvise til de betragtninger, som jeg har fremsat ved-

rørende den anden søgsmålsgrund, der er fremført i sagerne vedrørende beslutningerne for 1981.

203. Efter min opfattelse tillader de eksisterende forhold mellem bevaringsforanstaltninger og markedsordningen i princippet ikke, at man udelukker dem fra den fortegnelse over fællesskabsbestemmelser, hvis overholdelse ifølge forordning (EØF) nr. 729/70 er en betingelse for finansieringen af udgifter via EUGFL.

204. Den i 1982 gældende retstilstand (ligesom i 1981) kunne imidlertid ikke for medlemsstaternes erhvervsdrivende skabe en sikker formodning om eksistensen af en sammenkædning mellem overholdelsen af kvoterne og finansieringen via EUGFL.

205. Det må desuden tages i betragtning, at forordning (EØF) nr. 3796/81 først den 29. december 1981 udtrykkeligt indførte denne sammenkædning mellem tilbagetrækning af varer fra markedet og udelukkede eksportrestitutioner fra sit anvendelsesområde, og det er dette problem, som Nederlandene har begrænset sit søgsmål til. Kommissionen har anerkendt, at de store kontrolvanskeligheder i det væsentlige skyldtes lovgivers forsigtighed, hvorfor der under denne synsvinkel ikke er nogen grunde til at være mere krævende over for medlemsstaterne end over for sig selv.

206. For så vidt som sikkerheden om retstilstanden langt fra var sikret i 1982, og da det ikke lykkedes Kommissionen at godtgøre, at det ville være muligt at kontrollere kvoterne ved overholdelsen af eksportrestitutionerne, fortjener Nederlandenes søgsmål at blive taget til følge.

207. Noget tilsvarende kan endvidere anføres om den sag, der er anlagt af Irland, som udtrykkeligt påberåber sig overtrædelsen af retssikkerhedsprincippet og princippet om den berettigede forventning.

208. Som vi skal se, falder dette argument i en noget anden sammenhæng for 1981. Dette gælder så meget mere, som Irland i stævningen ikke alene henviser til udgifterne til eksportrestitutioner, men også udgifterne til tilbagetrækning af fisk fra markedet. For så vidt angår de førstnævnte udgifter, kan man (ligesom for Nederlandenes tilfælde) anvende det argument, der udledes af ordlyden af artikel 26, sk. 2, i forordning (EØF) nr. 3796/81, hvilket dog ikke kan anføres om sidstnævnte interventioner.

209. Men her skyldes den retlige usikkerhed, som Irland kan påberåbe sig, snarere usikkerheden om eksistensen af bindende fællesskabsregler, hvis tilsidesættelse skulle rammes gennem nægtelse af finansiering via EUGFL.

210. Det anføres, trods Kommissionens erklæring af 21. juli 1982 og Rådets midlertidige afgørelser, samt trods den retlige nydannelse, som indførtes ved forordning (EØF) nr. 3796/81 (offentliggjort den 31. december 1981 med anvendelse fra den 1. juni 1982 [27], er sandheden den, at TAC og kvoter først blev fastsat i januar 1983 ved forordning (EØF) nr. 172/83, uden at den herved fastsatte tilbagevirkende kraft i øvrigt var hjemlet ved forordning (EØF) nr. 170/83, der udgjorde det retlige grundlag.

27 — Den af Irland påberåbte omstændighed, hvorefter Rådets forordning nr. 1865/82 af 28. juni 1982 (EFT L 206 af 14.7.1982, s. 1) udsatte anvendelsen af artiklerne 13 og 14 i forordning nr. 3796/81, har intet ændret ved situationen eller ved de argumenter, som for 1982 vil kunne udledes af sidstnævnte forordning; artikel 26, stk. 2, blev ikke berørt, og dens gennemførelse heller ikke udsat, således at der fra den 1. 6. 1982 gjaldt den faste regel i bestemmelserne i forordning nr. 3796/81, som ikke blev udsat ved forordning nr. 1865/82 (navnlig artiklerne 8, 16 til 18) og eventuelt bestemmelsen i artikel 11 i forordning nr. 100/76, som forordning nr. 1865/82 atter sat i kraft indtil den 31. december 1982.

211. Senere på året blev medlemsstaterne blot opfordret til at *tage hensyn til* de af Kommissionen fremsatte forslag om TAC, som desuden ikke foreskrev fordeling af fangster mellem medlemsstaterne.

212. Herefter kan det, i betragtning af den nødvendige forsigtighed ved bevaringen af ressourcerne, samt medlemsstaternes ansvar i lyset af Traktatens artikel 5, ikke anses for påkrævet, at medlemsstaterne for fangståret 1982 overholdt en kvote, hvis størrelse de intet kunne gætte om, selv om de henså til de af Kommissionen fremsatte forslag.

213. Herefter kan det ikke hævdes, at der i 1982 for Irlands vedkommende eksisterede klare og præcise regler, hvis tilsidesættelse ville gøre det muligt at nægte finansiering af interventioner med hjemmel i artikel 3 i forordning (EØF) nr. 729/70.

214. Endelig skal jeg kort behandle et par spørgsmål, som den nederlandske regering har rejst. Regeringen har subsidiært gjort gældende, at Kommissionen i sine beregninger ikke tog hensyn til de mængder fisk, der var taget i fiskerizoner uden for kvotereguleringen (40 501 tons makrel, ifølge fiskerisammenslutningen).

215. Kommissionen bestrider rigtigheden af de tal, som Nederlandene har fremlagt, og har anført, at svaret på en forespørgsel i Parlamentet, som Nederlandene også havde bygget sin argumentation på, ikke er relevant, da det vedrørte makrelfiskeri i almindelighed og ikke kun fællesskabsfiskeriet, og der intet blev sagt om Nederlandenes andel af de fangster, der toges uden for EF-farvandene.

216. Hvis Domstolen skulle ønske at tage stilling til denne del af problemet, bliver det uden tvivl nødvendigt at anmode Nederlandene om yderligere oplysninger og — af hensyn til bevisbyrdereglerne — om bevis, som ville sætte dette land i stand til at underbygge sin stilling.

## IV — Sammenfatning

217. Under henvisning til det foran anførte skal jeg sammenfattende foreslå, at Domstolen:

a) tager påstandene til følge i de sager, der er anlagt af Irland (sag 325/85), af Frankrig (sag 336/85), af Det Forenede Kongerige (sag 346/85) og af Danmark (sag 348/85) vedrørende beslutningerne om afslutning af regnskaberne for 1981, fordi det ikke er muligt at antage, at der forelå bindende fællesskabsretlige bestemmelser om fastsættelse af TAC og kvoter, som medlemsstaterne var forpligtet til at overholde;

b) subsidiært for så vidt angår de samme sager, og principalt, for så vidt angår de af Nederlandene (sagerne 326/85 og 237/86), Forbundsrepublikken Tyskland (sag 332/85) og Irland (sag 239/86), anlagte sager fastslås det, at der må gives sagsøgerne medhold på grund af tilsidesættelse af princippet om retssikkerhed;

c) følgelig annulleres de anfægtede beslutninger delvis, i det omfang de er blevet anfægtet af sagsøgerne.

218. Såfremt Domstolen ikke måtte være enig i denne opfattelse, mener jeg, at det er nødvendigt at genoptage forhandlingerne og kræve yderligere oplysninger og beviser, som vil gøre det muligt at efterprøve rigtigheden af Kommissionens beregninger og hermed talangivelserne i den anfægtede regnskabsafslutning.

219. Jeg skal derfor endvidere foreslå, at Kommissionen tilpligtes at bære omkostningerne i sagerne (procesreglementets artikel 69, stk. 2), undtagen hvad angår sag 326/85, hvori hver part bør bære sine omkostninger, da der ikke i denne sag er nedlagt påstand om, at den tabende part tilpligtes at betale sagens omkostninger.