DOMSTOLENS DOM
15. december 1987 *

I sag 346/85,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, ved R. N. Ricks, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barrister Stephen Richards, Gray's Inn, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges ambassade,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved D. Grant Lawrence, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnetbygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation, for så vidt angår fiskerivarer, af Kommissionens beslutning 85/466 af 28. august 1985 om afslutning af de af Det Forenede Kongerige forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1981, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 267, s. 52),

har

DOMSTOLEN,

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

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

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

* Processprog: Engelsk.

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

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 15. november 1985, har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 85/466 af 28. august 1985 om afslutning af de af Det Forenede Kongerige forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1981, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (herefter benævnt »EUGFL«) (EFT L 267, s. 52), i det omfang det ved nævnte beslutning blev afslået at lade Fællesskabet finansiere 12 976,92 UKL henholdsvis 3 236,25 UKL, som Det Forenede Kongerige i 1981 havde ydet som finansiel udligning til producentorganisationer for den af dem udbetalte erstatning for tilbagetagelse af torsk og kulmule fra markedet.

2 Det Forenede Kongerige har fremført fire anbringender til støtte for sin påstand:

a) Tilsidesættelse af EØF-Traktatens artikel 43 og Tiltrædelsesaktens artikel 102 sammenholdt med Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), Kommissionens forordning nr. 1723/72 af 26. juli 1972 om afslutning af regnskaberne vedrørende Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (JO L 186, s. 1 — ikke oversat til dansk) og Rådets forordning nr. 100/76 af 19. januar 1976 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 20, s. 1).

b) Tilsidesættelse af forordningerne nr. 729/70, nr. 1723/72 og nr. 100/76.

c) Magtfordrejning.

d) Tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter.

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

4 Som sit første anbringende har Det Forenede Kongerige i det væsentlige anført, at de fiskekvoter, som er Kommissionens begrundelse for at afvise fællesskabsfinansiering af de omhandlede interventioner, ikke er retligt bindende, da kompetencen til at træffe fællesskabsforanstaltninger vedrørende bevarelse af havressourcerne tilkommer Rådet, og der ikke var indledt en samrådsprocedure i henhold til Domstolens praksis for i 1981 at råde bod på Rådets passivitet.

5 Kommissionen har hertil anført, at den i den særlige situation, der forelå i 1981, og under hensyn til Domstolens praksis med føje anmodede medlemsstaterne om at efterleve de forslag, den havde forelagt Rådet for 1981, og som for visse fiskebestande fastsatte de samlede tilladte fangstmængder og disses fordeling mellem medlemsstaterne.

6 For bedømmelsen af det første anbringende må det undersøges, om der i 1981 fandtes fællesskabsbestemmelser om fangstbegrænsninger med henblik på bevarelse af havressourcerne.

7 Situationen i 1981 var kendetegnet ved, at Rådet — der i henhold til artikel 102 i Tiltrædelsesakten af 1972 siden 1. januar 1979 havde haft enekompetence til inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik og på forslag af Kommissionen at træffe foranstaltninger med henblik på bevarelse af ressourcerne — ikke havde fastsat sådanne foranstaltninger.

8 Ved Rådets afgørelse 80/993 af 28. oktober 1980, udstedt på grundlag af Traktaterne, om fiskeri i farvande, der hører under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion, og truffet som foreløbig ordning indtil vedtagelse af endelige fællesskabsforanstaltninger (EFT L 298, s. 38), blev der fastsat visse midlertidige foranstaltninger, som skulle anvendes indtil den 20. december 1980. Ifølge disse foranstaltninger skulle medlemsstaterne påse, at udøvelsen af fiskeri skete på en sådan måde, at der blev taget hensyn til de samlede tilladte fangstmængder (TAC) og til den del af TAC, som var tildelt tredjelande inden for rammerne af aftaler og ar-

rangementer, der var indgået med disse. Disse mængder var angivet dels i Rådets forordning nr. 754/80 af 26. marts 1980 om fastsættelse for 1980 af den samlede tilladte fangstmængde for visse fiskebestande, som lever i Fællesskabets fiskerizone, samt af den del, der er til rådighed for Fællesskabet, og af retningslinjer for udøvelse af fiskeriet (EFT L 84, s. 36), dels i Kommissionens forslag af 12. september og 24. oktober 1980.

9 På sit møde den 15.-17. december 1980 vedtog Rådet en erklæring til forhandlingsprotokollen, hvori det konstateredes, at medlemsstaterne påser, at udøvelsen af fiskeri sker på en sådan måde, at de fangster, som tages af deres fartøjer i overgangsperioden, tager hensyn til de TAC, som Kommissionen havde foreslået Rådet for 1981 i sine forslag af 18. november og 16. december 1980.

10 I 1981 ændrede Kommissionen successivt sine forslag til TAC, og den 24. juli 1981 forelagde den endelig Rådet et forslag til forordning om fastsættelse for 1981 af den samlede tilladte fangstmængde for visse fiskebestande, som lever i Fællesskabets fiskerizone, samt af den del, der er til rådighed for Fællesskabet, tillige med et forslag til forordning om fordeling mellem medlemsstaterne af Fællesskabets samlede muligheder i 1981 for fiskeri efter bestande eller grupper heraf i Fællesskabets fiskerizone.

11 I en erklæring til Rådet den 27. juli 1981 (EFT C 224, s. 1) gjorde Kommissionen rede for den situation, der var opstået som følge af, at der ikke var opnået enighed om dens forslag om fastsættelse for 1981 af TAC og kvoter. Under henvisning til Domstolens praksis, navnlig dommen af 5. maj 1981 (Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, 804/79, Sml. s. 1045) påpegede Kommissionen, at den har visse rettigheder og forpligtelser i henhold til Traktatens artikel 155. Under hensyn til den overordnede samfundsinteresse anmodede Kommissionen alle medlemsstater om, som en forebyggende foranstaltning, indtil Rådet traf en endelig beslutning, at styre udøvelsen af fiskeriet således, at Kommissionens foreslåede forordninger overholdtes. Kommissionen erklærede ligeledes, at den var besluttet på at anvende alle de til dens rådighed stående midler for at sikre medlemsstaternes overholdelse af disse forslag, som den i den foreliggende situation anså som juridisk bindende for medlemsstaterne.

12 Det fremgår af referatet af Rådets møde af 27. juli 1981, at Kommissionens erklæring blev anfægtet af Rådets Juridiske Tjeneste og af repræsentanterne for forskellige medlemsstater, og at Rådet som følge heraf vedtog at drøfte de foreslåede TAC og kvoter for 1981 på sit næste møde.

13 Ved skrivelse af 28. juli 1981 mindede Kommissionen medlemsstaterne om denne erklæring, idet den præciserede, at den følte sig forpligtet til ikke blot at godkende eller ikke godkende, ud fra en sammenligning med dens egne forslag, sådanne nationale foranstaltninger, som måtte blive den forelagt, men også til at kræve, at alle medlemsstater tog skridt til at overholde Kommissionens forslag. Kommissionen havde indtil Rådets næste møde til hensigt at godkende fangster, som ikke overskred tre fjerdedele af de af Kommissionen foreslåede kvoter. Kommissionen anmodede alle medlemsstater om inden den 24. august 1981 at underrette den om de foranstaltninger, de havde til hensigt at træffe for at sikre, at denne generelle regel overholdtes i overgangsperioden.

14 Den 5. januar 1981 underrettede Det Forenede Kongerige Kommissionen om de trufne foranstaltninger til begrænsning af fiskeriet efter sild af Mourne-bestanden i 1981. Den 17. marts 1981 fastslog Kommissionen, at Det Forenede Kongeriges foranstaltning var i overensstemmelse med forordningsforslaget til TAC for 1981.

15 Den 17. september 1981 traf Det Forenede Kongerige visse foranstaltninger til begrænsning af fangsten af makrel i visse zoner, og Kommissionen godkendte denne bevaringsforanstaltning. Der blev ikke truffet yderligere bevaringsforanstaltninger.

16 Det bemærkes, at Domstolen i tidligere domme og senest i den førnævnte dom af 5. maj 1981 har haft lejlighed til at fremdrage de bestanddele af fællesskabsretten, der finder anvendelse på dette område. Forholdene i nærværende sag adskiller sig imidlertid fra den situation, der omhandles i sidstnævnte dom, derved, at Rådet ikke traf nogen midlertidig afgørelse for 1981, og at der fra Rådets side blot forelå erklæringen til forhandlingsprotokollen for mødet den 15. til 17. december 1980, hvori det konstateredes, at medlemsstaterne påser, at udøvelsen af fiskeri sker på en sådan måde, at der ved fangsterne tages hensyn til de TAC, som Kommissionen havde foreslået for 1981 i dens forslag til Rådet af 18. november og 16. december 1980.

17 Ved den førnævnte dom af 5. maj 1981, som er afsagt på baggrund af en situation, der var kendetegnet ved Rådets passivitet, fastslog Domstolen, at medlemsstaterne ifølge Traktatens artikel 5 skal træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at fremme virkeliggørelsen af Fællesskabets opgave, og afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af Traktatens målsætning i fare. Domstolen udtalte videre, at denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne særlige handle- og undladelsespligter i en situation, hvor Kommissionen for at opfylde hastende bevaringsbehov har forelagt Rådet forslag, der repræsenterer et udgangspunkt for en samlet optræden fra Fællesskabets side, selv om disse ikke er blevet vedtaget af Rådet. Domstolen fastslog dernæst, at da der er tale om et område, som er forbeholdt Fællesskabets kompetence, og inden for hvilket medlemsstaterne derfor fremover kun kan handle i den fælles interesse, må en medlemsstat, så længe Rådet endnu ikke har truffet passende foranstaltninger, kun iværksætte sådanne midlertidige bevaringsforanstaltninger, der efter forholdene måtte være nødvendige, i samarbejde med Kommisionen; medlemsstaterne har herved en forpligtelse til ikke at indføre nationale bevaringsforanstaltninger, som har været genstand for indvendinger, forbehold eller betingelser fra Kommissionens side.

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

19 Det må lægges til grund, at en sådan procedure ikke blev gennemført i 1981 mellem Det Forenede Kongerige og Kommissionen, for så vidt angår de omhandlede fiskearter, idet Det Forenede Kongerige ikke reagerede på Kommissionens anmodning om at træffe de fornødne foranstaltninger til at sikre, at Kommissionens forslag blev efterlevet. Under disse omstændigheder, og uden at det er nødvendigt at tage stilling til retsvirkningerne af en sådan mangel på samarbejde fra en medlemsstats side, må det fastslås, at de forslag vedrørende tildeling af fiskekvoter til Det Forenede Kongerige, hvis indhold ensidigt blev fastlagt af Kommissionen, ikke kan anerkendes som Fællesskabets regler.

20 Som Domstolen allerede gentagne gange har fastslået, skal fællesskabslovgivningen være klar, og de retsundergivne må kunne forudse dens anvendelse. Dette krav om

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

21 Det fremgår af det anførte, at der i 1981 ikke på det pågældende område fandtes fællesskabsregler i den betydning, som dette udtryk har i artikel 3 i forordning nr. 729/70, og hvis overtrædelse kunne begrunde Kommissionens nægtelse af at lade EUGFL finansiere de under sagen omhandlede eksportrestitutioner og interventioner.

22 Da Kommissionen endvidere ikke har bestridt, at Det Forenede Kongerige har afholdt udgifter som anført, vil Kommissionens beslutning 85/466 af 28. august 1985 herefter være at annullere i det påståede omfang, uden at det er nødvendigt at tage stilling til sagsøgerens øvrige anbringender og argumenter.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kommissionens beslutning 85/466/EØF af 28. august 1985 om afslutning af de af Det Forenede Kongerige forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1981, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, annulleres, for så vidt det ved nævnte beslutning blev afslået at lade Fællesskabet finansiere 12 976,92 UKL henholdsvis 3 236,25 UKL for interventioner ved tilbagetagelse fra markedet af torsk og kulmule.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

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

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident