er nødvendige for at opretholde fiskeressourcerne, vil sådanne foranstaltninger, som opfylder påtrængende behov, kunne træffes inden for rammerne af en samrådsprocedure mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Da der ikke blev gennemført en sådan procedure, kan de forslag vedrørende tildeling af fiskekvoter til en medlemsstat, hvis indhold ensidigt blev fastlagt af Kommissionen, ikke anerkendes som »Fællesskabets regler«, jfr. artikel 3 i Rådets forordning nr. 729/70 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, hvis overtrædelse kunne begrunde Kommissionens afslag på at lade EUGFL finansiere de udgifter til interventionsforanstaltninger, som denne medlemsstat havde afholdt for fangster ud over de nævnte kvoter.

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

RETSMØDERAPPORT
i sag 346/85 *

I — Faktiske omstændigheder

Artikel 1, stk. 2, litra b), og artikel 3 i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) bestemmer, at interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget, finansieres over Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter benævnt »EUGFL«), Garantisektionen.

Artikel 5, stk. 2, litra b), bestemmer, at Kommissionen inden udløbet af det følgende år afslutter de kontorers og organers regnskaber, som har kompetence til at betale de udgifter, der er omfattet af artikel 3.

Artikel 8 i 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) bestemmer under litra a), at beslutningen om afslutning af regnskaberne, jfr. artikel 5, stk. 2, litra b), i forordning nr. 729/70 omfatter fastsættelse af omfanget af de udgifter, som den enkelte medlemsstat har afholdt i løbet af det pågæl-

* Processprog: Engelsk.

dende år, og som er anerkendt som påhvilende EUGFL, Garantisektionen.

2. Hovedlinjerne i den fælles fiskeripolitik blev fastlagt i 1970 ved Rådets forordninger nr. 2141/70 og 2142/70 af 20. oktober 1970 (EFT 1970 III, s. 629, 632). Ved artiklerne 100-102 i tiltrædelsesakten af 1972 blev disse hovedlinjer opretholdt med visse ændringer, bl. a. for så vidt angår adgangen til fiskeressourcerne. Artikel 102 bestemte navnlig, at Rådet senest fra det sjette år efter tiltrædelsen på forslag af Kommissionen vedtager vilkårene for udøvelse af fiskeri med henblik på at sikre beskyttelse af fiskebankerne og bevaring af havets biologiske ressourcer.

3. Forordningerne nr. 2141/70 og nr. 2142/70 blev afløst af Rådets forordning nr. 100/76 af 19. januar 1976 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 20, s. 1) henholdsvis Rådets forordning nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19).

Ifølge sidste betragtning i forordning nr. 100/76 påhviler de udgifter, som medlemsstaterne har afholdt som følge af de forpligtelser, som anvendelsen af forordningen medfører, Fællesskabet i overensstemmelse med artiklerne 2 og 3 i Rådets forordning nr. 729/70.

Forordning nr. 100/76 indeholdt ikke samme bestemmelser som artikel 26, stk. 2, i Rådets forordning nr. 3796/81 af 29. december 1981 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 379, s. 1) som skulle anvendes fra 1982. Ifølge sidstnævnte forordnings artikel 26, stk. 2, indrømmes der kun finansiering af interventionsforanstaltninger for varer hidrørende fra en fiskebestand eller fra en gruppe af fiskebestande inden for de mængder, der eventuelt er tildelt den pågældende medlemsstat.

Artikel 1 i forordning nr. 101/76 bestemte, at for at fremme en jævn, harmonisk udvikling af fiskerisektoren inden for økonomien som helhed og for at fremme en rationel udnyttelse af de biologiske rigdomme i havet og i de indre farvande gennemføres der en fælles ordning for udøvelse af havfiskeri samt særlige foranstaltninger med henblik på egnede aktioner og koordinering af medlemsstaternes strukturpolitik på dette område.

Artikel 4 bestemte, at såfremt der på grund af en medlemsstats fiskeri i medlemsstaternes farvande er fare for en alt for intensiv udnyttelse af bestemte fiskebestande i disse farvande, kan Rådet på forslag af Kommissionen i overensstemmelse med den i Traktatens artikel 43, stk. 2, fastsatte fremgangsmåde træffe de nødvendige foranstaltninger til bevarelse af disse fiskebestande, herunder navnlig restriktioner med hensyn til fangst af visse fiskearter, fangstområder, fangstperioder, fangstmetoder og fiskeredskaber.

4. Den 6. april 1976 vedtog Rådet forordning nr. 811/76 om midlertidig bemyndigelse til en række fangstkvoteordninger inden for fiskerisektoren (EFT L 94, s. 1), hvori det bemyndigede medlemsstaterne til at begrænse deres fiskerflåders fangster i overensstemmelse med de internationale forpligtelser, der er indgået eller skal indgås. I den første betragtning blev det anført, at »ukontrolleret fiskeri kan blive en alvorlig trussel for havenes fiskeressourcer; den rationelle udvikling inden for produktionen af fiskerivarer kan blive forstyrret, såfremt tilførslerne ikke begrænses.«

5. Den 6. oktober 1976 tilsendte Kommissionen Rådet et forslag til forordning om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, hvorom der først blev opnået enighed i Rådet i 1983.

6. Den 3. november 1976 vedtog Rådet den såkaldte »Haag-resolution«, i hvis bilag VI Rådet erklærede, at indtil fællesskabsforanstaltningerne vedrørende bevarelse af ressourcerne, som for tiden er under udarbejdelse, sættes i kraft, undlader medlemsstaterne at træffe ensidige foranstaltninger til bevarelse af ressourcerne. Rådet bestemte imidlertid, at såfremt man i de internationale fiskerikommissioner ikke nåede frem til en aftale for 1977, og såfremt der derefter ikke straks kunne vedtages autonome fællesskabsforanstaltninger, kunne medlemsstaterne dog i forebyggende øjemed, og således at der ikke skete nogen forskelsbehandling, træffe passende foranstaltninger til at sikre beskyttelsen af de ressourcer, som befinder sig i fiskerizonerne ud for deres kyster. Inden vedtagelsen af disse foranstaltninger burde den pågældende medlemsstat søge at indhente Kommissionens godkendelse, og denne skulle konsulteres i samtlige faser af disse procedurer.

7. Den 18. februar 1977 udstedte Rådet forordning nr. 350/77 om visse midlertidige foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 48, s. 28), der skulle anvendes senest den 31. december 1977.

8. På mødet den 31. januar 1978 godkendte Rådet Kommissionens meddelelse, i henhold til hvilken der, så længe der ikke fandtes en fælles ordning, kun kunne træffes nationale foranstaltninger, såfremt de var strengt nødvendige for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, ikke gav anledning til forskelsbehandling, var i overensstemmelse med Traktaten, og der forinden var anmodet om Kommissionens indforståelse (EFT C 154, s. 5).

9. Den 19. december 1978 traf Rådet en række midlertidige foranstaltninger, som skulle anvendes indtil udgangen af marts 1979.

10. Den 1. januar 1979 udløb den overgangsperiode, der var fastsat ved ovennævnte artikel 102 i tiltrædelsesakten. Beføjelsen til at træffe foranstaltninger inden for den fælles fiskeripolitik med hensyn til bevarelse af havets ressourcer tilkom herefter fuldstændigt og endeligt Fællesskabet. Da der ikke kunne opnås enighed i Rådet om Kommissionens foranstaltninger, så Rådet sig i 1979 og i marts 1980 foranlediget til at vedtage nye midlertidige foranstaltninger.

11. Den 30. maj 1980 vedtog Rådet en erklæring vedrørende den fælles fiskeripolitik (EFT C 158, s. 2), hvori det forpligtede sig til at vedtage en helhedspolitik inden for fiskerisektoren senest den 1. januar 1981. Under hensyn til Traktaterne og i overensstemmelse med resolutionen af 3. november 1976 (»Haag-resolutionen«) burde denne politik bl. a. tage sit udgangspunkt i rationelle og ikke-diskriminatoriske fællesskabsforanstaltninger til forvaltning af ressourcerne samt til bevarelse og genoprettelse af fiskebestandene og en rimelig fordeling af fangsterne.

Rådet henviste i afgørelse 80/601 af 16. juni 1980 (EFT L 160, s. 48) til denne erklæring og vedtog nye midlertidige foranstaltninger, der skulle anvendes indtil 31. juli 1980.

I Rådets afgørelse 80/993 af 28. oktober 1980 på grundlag af Traktaterne om fiskeri i farvande, der hører under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion, truffet som foreløbig ordning indtil vedtagelse af endelige fællesskabsforanstaltninger (EFT L 298, s. 38), fastsattes følgende midlerti-

dige foranstaltninger, som skulle anvendes indtil 20. december 1980:

»1) Medlemsstaterne påser, 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 forordning (EØF) nr. 754/80, og i Kommissionens ændrede forslag af 12. september og 24. oktober 1980, og underretter Kommissionen i henhold til forordning (EØF) nr. 753/80. De fangster, som tages i overgangsperioden, afskrives på de kvoter, som Rådet fastsætter endeligt for 1980.

2) Med hensyn til tekniske foranstaltninger til bevarelse af og kontrol med fiskeressourcerne i geografiske områder, der ikke er omfattet af Rådets forordning (EØF) nr. 2527/80, anvender medlemsstaterne de samme foranstaltninger som dem, de anvendte den 3. november 1976, samt andre foranstaltninger, der er truffet efter fremgangsmåden og kriterierne i bilag VI til Rådets resolution af 3. november 1976.«

På mødet den 15.-17. december 1980 optog 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 samlede tilladte fangstmængder (»TAC«) i 1981, som Kommissionen har foreslået Rådet i sine forslag af 18. november og 16. december 1980.

12. I forbindelse med bevarelsen af ressourcerne var Fællesskabet ligeledes forpligtet til at tage hensyn til internationale aftaler.

13. I 1981 ændrede Kommissionen successivt sine forslag til TAC, og den 24. juli 1981 forelagde den endelig Rådet:

— forslag til Rådets 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 (EFT C 224, s. 2);

— ændring til forslag til Rådets forordning om fastsættelse af bestemmelserne for fiskeri af den samlede tilladte fangstmængde for 1981 (EFT C 224, s. 10), forslag til forordning fremsat for Rådet den 6. marts 1981 (EFT C 224, s. 7);

— forslag til Rådets forordning om fordeling mellem medlemsstaterne af Fællesskabets samlede muligheder i 1981 for fiskeri efter bestande eller grupper heraf i Fællesskabets fiskerizone (EFT C 224, s. 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 i Rådet 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) erindrede Kommissionen om, 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 træffer en endelig beslutning, at lede 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.

Det fremgår af referatet af Rådets møde af 27. juli 1981 (PV/Cons. 37 Pêche 197, 8682/81, s. 8 og 9), at Kommissionens erklæring blev anfægtet af Rådets Juridiske Tjeneste og forskellige medlemsstater, herunder Det Forenede Kongerige, og at Rådet som følge heraf vedtog at drøfte de foreslåede TAC og kvoter for 1981 på sit næste møde.

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 understregede, at dens stillingtagen var bestemt af nødvendigheden af, at der udøves kontrol med fiskeriet i overgangsperioden, og at den, indtil Rådets næste møde, havde til hensigt at godkende fangster, som ikke overskred tre fjerdedele af mængden 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 tage for at sikre, at denne generelle regel overholdtes i overgangsperioden.

14. I perioden 1. januar 1982-31. marts 1982 blev fiskeriet i Fællesskabets farvande igen reguleret af Rådets midlertidige afgørelse 81/1052 af 29. december 1981 (EFT L 379, s. 52), hvorefter det blev pålagt medlemssstaterne at tage hensyn til de samlede tilladte fangstmængder, foreslået af Kommissionen den 24. juli 1981. Senere fastsatte Rådet for 1982 andre midlertidige foranstaltninger.

15. Den 25. januar 1983 udstedte Rådet forordning nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1). I forordningens artikel 3 fastsættes TAC og i artikel 4 fordelingen af fangstmængderne mellem medlemsstaterne. I henhold til denne forordning skulle Rådet herefter fastsætte de nødvendige TAC og kvoter. Der skete imidlertid ingen fastsættelse for 1981.

16. Ved telex af 25. maj 1984 meddelte Kommissionen i forbindelse med afslutningen af EUGFL-regnskaberne for 1980-1981 Det Forenede Kongerige, at visse udgifter, der var blevet meddelt i fiskerisektoren, ikke kunne finansieres af EUGFL, da de ikke var blevet afholdt i overensstemmelse med fællesskabsretten. Alle de mængder, der blev fanget ud over de af Kommissionen fastsatte kvoter, kunne ikke finansieres af Fællesskabet, medmindre medlemsstaten kunne godtgøre, at disse mængder ikke havde givet anledning til en fællesskabsudgift. Telexmeddelelsen angav de metoder, der anvendes til fastsættelse af de udgifter, der ikke kan finansieres af Fællesskabet, og de finansielle følger heraf. Det drejede sig om i alt 74 627 tons torsk og kulmule til et samlet beløb af 22 169,79 UKL.

17. Den 12. juni 1984 anmodede Det Forenede Kongerige ved telex om en frist til at undersøge de rejste spørgsmål og bestred samtidig den opgivne mængde kulmule. Ved skrivelse af 25. juli 1984 anførte Det Forenede Kongerige, at det ikke kunne anerkende gyldigheden af Kommissionens erklæring af 27. juli 1981, og at forordning nr. 3796/81, som indførte reglen om, at interventionsforanstaltninger kun kunne finansieres inden for rammerne af de tildelte kvoter, ikke kunne gælde for 1981.

18. Ved telex af 28. august 1984 anmodede Kommissionen Det Forenede Kongerige om at fremsætte sine bemærkninger til de opgivne tal.

Efter et møde den 27. september 1984 afholdt i forbindelse med forarbejderne til afslutning af regnskaberne for 1980 og 1981 sendte Kommissionen ved telex af 16. oktober 1984 Det Forenede Kongerige et sammendrag af de forskellige synspunkter, som var fremført under forhandlingerne; under punkt 6.4 anmodede EUGFL's administration Det Forenede Kongerige om hurtigst muligt at fremsætte sine bemærkninger til beregningerne.

I sit svar af 9. november 1984 meddelte Det Forenede Kongerige, at det fremgik af de ændrede tal i Kommissionens telex, at den foreslåede nedsættelse støttedes på den samlede udligning udbetalt for de to fiskearter, og at de reviderede tal i så henseende nu var korrekte.

19. Ved 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), nægtede Kommissionen at finansiere 12 976,92 UKL og 3 236,25 UKL, som vedrørte Det Forenede Kongeriges udgifter til finansiel udligning af godtgørelser udbetalt af producentorganisationerne for tilbagetagelse fra markedet af kulmule og torsk.

II — Skriftveksling og parternes påstande

1. Det Forenede Kongeriges stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 15. november 1985.

2. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

3. Det *Forenede Kongerige og Nordirland* har som sagsøger nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning 85/466/EØF annulleres i det omfang, udgifterne på henholdsvis 12 976,92 UKL og 3 236,25 UKL, som Det Forenede Kongerige afholdt i 1981 i form af finansiel udligning til producentorganisationerne for den af dem udbetalte godtgørelse for tilbagetagelse af torsk og kulmule fra markedet, ikke kan finansieres af EUGFL, Garantisektionen;

— Kommissionen tilpligtes at betales sagens omkostninger.

4. *Kommissionen* har som sagsøgt nedlagt følgende påstande:

— frifindelse;

— sagsøgeren tilpligtes under alle omstændigheder at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Det *Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland* har til støtte for sit søgsmål, anlagt i henhold til EØF-Traktatens artikel 173, fremført fire anbringender:

A — Overtrædelse af EØF-Traktatens artikel 43 og tiltrædelsesaktens artikel 102 sammenholdt med forordningerne nr. 729/70, 1723/72 og 100/76.

B — Overtrædelse af forordningerne nr. 729/70, 1723/72 og 100/76.

C — Magtfordrejning.

D — Tilsidesættelse af væsentlige formkrav.

A — *Overtrædelse af EØF-Traktatens artikel 43 og tiltrædelsesaktens artikel 102 sammenholdt med forordningerne nr. 729/70, 1723/72 og 100/76*

1. Det *Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland* har gjort gældende, at Kommissionen ikke havde kompetence til at forpligte medlemsstaterne til at overholde de kvoter, den havde foreslået i 1981, og at den ved at søge at gøre kvoterne retligt bindende for medlemsstaterne har overtrådt EØF-Traktatens artikel 43 og tiltrædelsesaktens artikel 102. Da kvoterne ikke var retligt bindende, kunne Kommissionen ikke på grund af en påstået overtrædelse af kvoterne nægte at lade de omhandlede udgifter finansiere over EUGFL. Det Forenede Kongerige mener, at Kommissionen herved har overtrådt artiklerne 1, 3 og 5 i forordning nr. 729/70 og artikel 8 i forordning nr. 1723/72 samt forordning nr. 100/76.

Ifølge sagsøgeren er de kvoter, Kommissionen lægger til grund, ikke retligt bindende, da Rådet på det foreliggende område har enekompetence til at træffe fællesskabsforanstaltninger. Dette fremgår klart af EØF-Traktatens artikel 43 og tiltrædelsesaktens artikel 102.

a) Ingen af de af Domstolen afsagte domme, som Kommissionen har påberåbt sig, kan anføres til støtte for de af Kommissionen fremførte argumenter. Kommissionens overvågningsrolle, som Domstolen henviste til i dommen af 5. maj 1981 (Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, 804/79, Sml. s. 1045), giver den absolut ikke kompetence til at udstede retligt bindende fællesskabsregler hverken ved at erklære, at dens forslag er retligt bindende for medlemsstaterne, eller ved at pålægge medlemsstaterne at træffe nationale foranstaltninger i overensstemmelse med dens forslag. Domstolen udtalte, at de i 1979 fremsatte forslag måtte betragtes som »et udgangspunkt for en samlet optræden fra Fællesskabets side« (præmis 28) og ikke som et selvstændigt grundlag for retlige forpligtelser; hvis Domstolen havde betragtet Kommissionens forslag som selvstændigt grundlag for retlige forpligtelser, ville hele grundlaget for dens betragtninger have været anderledes. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at Kommissionen, hvis dens forslag ikke umiddelbart kan danne grundlag for retlige forpligtelser, heller ikke kan tillægge dem en sådan virkning i 1981 blot ved en erklæring herom. I forbindelse med spørgsmålet om Fællesskabets fiskeres lige adgang til fiskebestandene udtalte Domstolen yderligere i dommens præmis 29, at alene Rådet havde kompetence til at fastsætte betingelserne for en sådan adgang i overensstemmelse med de fremgangsmåder, der er fastsat i Traktatens artikel 43 og tiltrædelsesaktens artikel 104. Det Forenede Kongerige har anført, at det samme gælder TAC og kvoterne i al almindelighed, og at Rådets enekompetence på det pågældende område ikke kan ændres ved en ensidig erklæring fra Kommissionens side og da slet ikke ved medlemsstaternes ensidige foranstaltninger.

Domstolens dom af 10. juli 1981 (Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, 32/79, Sml. s. 2403) støtter ifølge Det Forenede Kongerige på ingen måde den antagelse, at Kommissionens forskellige forslag har lovkraft, eller at Kommissionen kan pålægge medlemsstaterne at overholde dem. Dommen vedrører i det væsentlige medlemsstaternes forpligtelse til at konsultere Kommissionen, inden udøvelsen af de udvidede beføjelser, de besad under overgangsperioden.

Med hensyn til Domstolens dom af 14. februar 1984, (Gewiese mod Mackenzie, 24/83, Sml. s. 817) støtter denne snarere Det Forenede Kongeriges anbringender. Domstolen fastslår nemlig i præmis 5, at Rådet siden den 1. januar 1979 har haft enekompetence til, på forslag af Kommissionen, at træffe foranstaltninger til beskyttelse af ressourcerne, og i præmis 7, at »uanset at medlemsstaterne... i tilfælde af Rådets passivitet kan gennemføre foreløbige bevaringsforanstaltninger, skal de inden for rammerne af den tilsynspligt, som i henhold til Traktatens artikel 155 påhviler Kommissionen, overholde de formelle og materielle betingelser, som Rådet fastsatte...«. Ifølge Det Forenede Kongerige kan det af denne dom hverken udledes, at Kommissionens tilsynspligt, i tilfælde af Rådets passivitet, berettiger den til af egen drift at træffe foranstaltninger, eller at medlemsstaterne skal træffe nationale foranstaltninger, såfremt det foreskrives af Kommissionen. Det Forenede Kongerige har yderligere anført, at Domstolen i ovennævnte doms præmis 17 udtrykkeligt henviste til Kommissionens forslag af 24. juli 1981 og til erklæringen af 27. juli 1981. Det kan imidlertid ikke af denne passus udledes, at forslagene og erklæringen i sig selv havde bindende virkning. Det fremgår af generaladvokatens forslag til afgørelse (s. 839), at de havde betydning, fordi de præciserede omfanget af medlemsstaternes forpligtelse til at konsultere Kommissionen, inden de traf nationale foranstaltninger, og til at opnå dens godkendelse.

Ifølge Det Forenede Kongerige er også dommen af 10. juli 1984 (Regina mod Kent Kirk, 63/83, Sml. 2689) relevant. Domstolen udtalte, at nationale foranstaltninger truffet med Kommissionens godkendelse ikke var omfattet af de begrænsede beføjelser, som medlemsstaterne har i henhold til Domstolens ovennævnte dom af 5. maj 1981 (804/79), men at de var ugyldige uanset Kommissionens erklæring af 21. december 1982, som havde samme generelle rækkevidde som erklæringen af 27. juli 1981, og uanset Kommissionens godkendelse af foranstaltningerne. Dette er igen uforeneligt med den kompetence, som Kommissionen hævder at have til at fastsætte retligt bindende regler, indtil sådanne fastsættes af Rådet.

b) Det Forenede Kongerige har anført, at Kommissionen heller ikke indirekte kan begrunde sit standpunkt ved, i tilfælde af Rådets passivitet, at træffe de nødvendige bevaringsforanstaltninger under henvisning til medlemsstaternes beføjelser og forpligtelser.

For det første har Domstolen gentagne gange i sine domme understreget, at udøvelsen af beføjelserne på dette område, i tilfælde af Rådets passivitet, nødvendiggør et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Ifølge det Forenede Kongerige handlede Kommissionen i den foreliggende sag uden at høre medlemssta-

terne, idet den simpelt hen erklærede, at den betragtede sine forslag som retligt bindende.

Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at et sådant forsøg på at påtvinge medlemsstaterne disse forslag hverken var lovligt eller god forvaltningsskik. Da Rådet ikke var nået til enighed, kunne Kommissionen have anmodet medlemsstaterne om oplysning om de foranstaltninger, de påtænkte at træffe, og i givet fald om grunden til, at disse afveg fra Kommissionens forslag. Det havde således ved detaljerede konsultationer været muligt korrekt at gennemføre en samrådsprocedure og således overholde princippet om god forvaltningsskik.

For det andet fremhævede Domstolen ifølge Det Forenede Kongerige nødvendigheden af at træffe bevaringsforanstaltninger i Fællesskabets interesse; dette punkt er naturligvis beslægtet med det første, idet formålet med samrådsproceduren mellem medlemsstaterne og Kommissionen er at fastlægge de foranstaltninger, som reelt er nødvendige for at tilgodese Fællesskabets interesser. Det Forenede Kongerige anerkender fuldt ud betydningen af at bevare Fællesskabets ressourcer og understreger, at det i praksis på flere punkter var enig med Kommissionen, men at det ikke fandt, at Kommissionen i forslaget havde fastsat de høje kvoter, den med rimelighed kunne have tildelt sagsøgeren; Det Forenede Kongerige har anfægtet Kommissionens udtalelse om, at de fastsatte kvoter var nødvendige for at tilgodese Fællesskabets interesser.

Ifølge Det Forenede Kongerige skal der ved fastsættelse af en kvote tages to forhold i betragtning, nemlig den samlede tilladte fangstmængde (»TAC«) og den del af denne mængde, der kan fiskes af en enkelt medlemsstat. Fastsættelsen af TAC er i sig selv et komplekst problem, og selv om de videnskabelige udtalelser, som Kommissionen henviser til, er vigtige, er de ikke de eneste, der skal tages i betragtning. Fællesskabet skal tage hensyn til mange forskellige forhold, hvilket fremgår af Europa-Parlamentets betragtninger i beslutningen af 26. marts 1981 vedrørende Kommisisonens oprindelige forslag til TAC for 1981, hvori Parlamentet opfordrede Kommissionen til at tage sine forslag op til fornyet overvejelse med henblik på at forhøje fangstkvoterne for 1981. Yderligere sker der en løbende nyvurdering af de videnskabelige kriterier. For så vidt angår torsk i Nordsøen, blev de af Den Rådgivende Komité for Fiskeri for 1981 foreslåede TAC i juli 1981 forhøjet fra 190 000 tons til 220 000 tons og Kommissionen ændrede sit forslag fra 190 000 tons i december 1980 til 220 000 tons i juli 1981.

Senere fastsatte Rådet også TAC på et betydeligt højere niveau end det af den kompetente komité anbefalede. De i juli 1981 for 1982 foreslåede fangstmængder på 190 000 tons blev således fastsat til 255 000 tons, hvilket tal var i overensstemmelse med de i 1981 fiskede mængder. Rådet anerkendte herved, at videnskabelige udtalelser ikke er de eneste relevante kriterier.

Ifølge Det Forenede Kongerige kan der med rimelighed anlægges forskellige vurderinger, og man kan derfor ikke tillægge de af Kommissionen opgivne tal en absolut gyldighed, som de klart ikke har. Et tilsvarende problem gør sig gældende, for så vidt angår fordelingen af TAC. For her igen at tage udgangspunkt i torskefiskeriet i Nordsøen, var Det Forenede Kongeriges andel for 1981 ifølge Kommissionens forslag på 41%.

I Rådets forordning fastsattes andelen for 1982 imidlertid til 47%; de kvoter, som Kommissionen foreslog i juli 1981, kan således ikke anses for at have absolut gyldighed.

Det Forenede Kongerige mener derfor, at, selv om de af Kommissionen for 1981 foreslåede kvoter repræsenterer »et udgangspunkt for en samlet optræden fra Fællesskabets side«, var der et betydeligt spillerum for en debat vedrørende egnetheden af de af Kommissionen foreslåede specifikke tal. Kommissionen var uberettiget til at foregribe samrådsproceduren, og det forhold, at en medlemsstat ikke overholder de foreslåede tal, kan ikke sidestilles med en tilsidesættelse af fællesskabsretlige forpligtelser.

c) Ifølge Det Forenede Kongerige kan Kommissionens opfattelse ikke støttes på Rådets erklæring af 17. december 1980. Der må sondres mellem en erklæring og en beslutning; en erklæring er ikke en bindende retsakt, og formålet med Rådets erklæring var ikke at gøre Kommissionens forslag bindende. Yderligere vedrørte den konkrete erklæring ikke de ændrede forslag, som Kommissionen forsøgte at gøre retligt bindende for medlemsstaterne.

d) Det Forenede Kongerige har videre fremhævet, at Kommissionens erklæring af 27. juli 1981 kun skulle gælde som midlertidig foranstaltning, indtil Rådet havde fastsat fælles regler. Selv om Kommissionen havde kompetence til at gennemtvinge, at forslagene blev overholdt som midlertidige foranstaltninger i 1981, mener sagsøgeren, at det forhold, at Rådet alligevel ikke indførte fælles regler for 1981, bragte enhver midlertidig foranstaltning til ophør, idet midlertidige foranstaltninger under disse omstændigheder ikke kunne anses for at træde i stedet for endelige fællesskabsregler for 1981.

2. Heroverfor har *Kommissionen* i sit svarskrift anført, at i 1981, da den anmodede medlemsstaterne om at anvende dens forslag til TAC og kvote, henviste den udtrykkeligt til Domstolens praksis.

a) I ovennævnte dom af 10. juli 1980 i sag 32/79 præciserede Domstolen medlemsstaternes forpligtelser, idet den i præmis 25 udtalte, at »således bygger såvel tiltrædelsesaktens artikel 102 som Rådets forordning nr. 101/76, særlig artikel 4, på samme måde som Haag-resolutionens bilag VI og Rådets erklæring af 31. januar 1978 på den dobbelte forudsætning, at der skal træffes foranstaltninger for de farvande, som Fællesskabet er ansvarligt for, til imødegåelse af konstaterede bevaringsbehov, og at medlemsstaterne, hvis disse foranstaltninger ikke kan indføres i rette tid på fællesskabsplan, ikke alene har ret, men også pligt til at handle i Fællesskabets interesse.«

I dommen af 5. maj 1981 i ovennævnte sag 804/79 udtalte Domstolen, at Rådets undladelse af at udøve sine beføjelser ikke i noget tilfælde kan genoplive medlemsstaternes kompetence og frihed til at optræde ensidigt på dette område (præmis 20), og at bevaringsforanstaltningerne må bestemmes ved hjælp af samtlige foreliggende retlige bestanddele, selv om disse også måtte være ufuldstændige, mens lakunerne må udfyldes med de systematiske principper, som Fællesskabet hviler på; disse principper kræver af Fællesskabet, at det under alle forhold fastholder sin adgang til at opfylde sine forpligtelser under hensyntagen til det krav om en

afbalanceret udvikling, som Traktaten sigter mod (præmis 23). I præmis 25 henviser Domstolen til Kommissionens forslag i forbindelse med de af Rådet vedtagne midlertidige foranstaltninger og omtaler flere gange, i præmisserne 27, 28 og 30 til 32, Kommissionens rolle i forbindelse med medlemsstaternes fastsættelse af bevaringsforanstaltninger og i præmis 31 medlemsstaternes forpligtelse til i fornødent omfang at konsultere Kommissionen og loyalt søge dennes godkendelse samt forpligtelsen til ikke at indføre nationale bevaringsforanstaltninger uden hensyn til de indvendinger, forbehold eller betingelser, som måtte være kommet til udtryk fra Kommissionens side.

b) På baggrund af Domstolens praksis anser Kommissionen det for velbegrundet, at den i 1981 anmodede medlemsstaterne om at efterleve dens forslag.

Det fremgår af såvel tiltrædelsesaktens artikel 102 som de forskellige retsakter vedtaget af Rådet på området for bevaring af havets ressourcer, at denne bevaring er en af de grundlæggende målsætninger for fællesskabspolitikken på fiskeriområdet; som Rådet selv mange gange har anført, indebærer ukontrolleret fiskeri en alvorlig trussel for havenes fiskeressourcer.

Selv om kompetencen i denne henseende tilkommer Fællesskabet, påhviler det ifølge Kommissionen medlemsstaterne konkret at gennemføre EF's bevaringsforanstaltninger. Selv om Rådet undlader at udøve sine beføjelser, består denne forpligtelse. Som Domstolen udtalte i ovennævnte dom af 5. maj 1981 (804/79), kan denne undladelse ikke i noget tilfælde genoprette medlemsstaternes kompetence og frihed til at optræde ensidigt på dette område. Det er således klart, at sådanne foranstaltninger kun kan opnå den tilsigtede virkning, såfremt de træffes for samtlige de berørte havområders vedkommende.

Kommissionen har tilføjet, at det heraf ikke blot følger, at medlemsstaterne ikke kan træffe en hvilken som helst bevaringsforanstaltning, men også at de skal vedtage de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige, for at deres fiskeriaktivitet ikke udøves på en sådan måde, at den anretter uoprettelig skade på havområdernes fiskeriressourcer, hvad enten det drejer sig om fællesskabsområder eller ej.

Kommissionen har understreget, at bevaringsforanstaltningerne skal gennemføres i henhold til de bestemmelser, Rådet vedtager på grundlag af EØF-Traktatens artikel 43; da det var umuligt at vedtage de nødvendige bestemmelser, traf Rådet ganske logisk i forebyggende øjemed midlertidige afgørelser.

I mangel af sådanne afgørelser i 1981 anmodede Kommissionen, ikke mindre logisk, medlemsstaterne om, ligeledes i forebyggende øjemed, at overholde de TAC og kvoter, Kommissionen havde foreslået. Domstolen havde i ovennævnte dom af 5. maj 1981 (804/79), navnlig i præmisserne 27-31, understreget nødvendigheden af, at medlemsstaterne, så længe Rådet endnu ikke havde truffet passende foranstaltninger, traf deres bevaringsforanstaltninger i samarbejde med Kommissionen. De skulle ikke blot i fornødent omfang konsultere den og loyalt søge dens godkendelse, men også tage hensyn til de indvendinger, forbehold eller betingelser, som måtte være kommet til udtryk fra Kommissionens side.

Kommissionen har anført, at det ville have været udtryk for dårlig forvaltning at afvente, at medlemsstaterne meddelte den de foranstaltninger, de påtænkte at træffe, for først herefter at meddele hver af dem sine indvendinger eller forbehold; en sådan afventen ville i øvrigt have været forgæves, såfremt en medlemsstat undlod at handle. Der kunne kun foretages en samlet vurdering, og det var netop en sådan vurdering, der lå til grund for Kommissionens forslag, idet enhver national foranstaltning, der ikke var i overensstemmelse hermed, på forhånd blev anset for at give anledning til indvendinger og forbehold fra Kommissionens side.

Kommissionen har understreget, at dette er rækkevidden af dens erklæring til Rådet af 27. juli 1981, hvorefter den anser sine forslag som »juridisk bindende«. Taget bogstaveligt og løsrevet fra sammenhængen kan dette udtryk selvfølgelig give anledning til indsigelser. Det udtrykker ganske enkelt konklusionen på det ovenfor anførte ræsonnement.

Over for kritikken om manglende samarbejdsvilje har Kommissionen anført, at situationen i 1981 adskilte sig fuldstændigt fra den situation, som var genstand for dommen af 5. maj 1981 i ovennævnte sag 804/79.

Selv om der ganske vist forelå passivitet fra Rådets side, undlod Det Forenede Kongerige imidlertid også at handle og at underrette Kommissionen om de foranstaltninger, det havde truffet, mens kvoterne var ved at blive opfisket. Kommissionen mener, at den ville have tilsidesat sine forpligtelser, hvis den under disse omstændigheder ikke havde grebet ind for at afhjælpe Rådets og medlemsstaternes passivitet.

Kommissionen har yderligere fremhævet, at betydningen af Kommissionens forslag på dette område er blevet understreget af Domstolen, som i ovennævnte dom af 5. maj 1981 (804/79), i præmis 25 bemærkede, at Rådet havde henvist til forslagene i sine midlertidige afgørelser.

Kommissionen har anført, at dette netop var tilfældet i den ovenfor citerede afgørelse og erklæring, der var blevet vedtaget af Rådet i slutningen af 1980, og som pålagde medlemsstaterne at rette sig efter de forslag, Kommissionen havde forelagt Rådet for 1981.

Kommissionen finder derfor, at den i en situation, hvor Rådet ikke havde vedtaget nogen midlertidige afgørelser, var fuldt ud berettiget til selv at henvise til sine forslag, hvis indhold den i mellemtiden havde ændret på grundlag af videnskabelige udtalelser fra internationale organisationer, som enten Fællesskabet selv eller medlemsstaterne er medlem af, samt fra Kommissionens egen videnskabelige og tekniske komité for fiskeri. Kommissionens forslag til bevaringsforanstaltninger tog ligeledes hensyn til Fællesskabets forpligtelser over for tredjelande og internationale fiskeriorganisationer.

Efter Kommissionens opfattelse støttede den sig på de bedste videnskabelige oplysninger, der stod til dens rådighed, hvilket Det Forenede Kongerige i virkeligheden også anerkender, og det ville være meningsløst at fortabe sig i gisninger om, hvordan Rådet kunne have handlet på grundlag af Kommissionens forslag for 1981, idet Rådet, når alt kommer til alt, vedtog de af Kommissionen foreslåede procentsatser for 1982.

B — *Overtrædelsen af artiklerne 1, 3 og 5 i forordning nr. 729/70 og artikel 8 i forordning nr. 1723/72 samt forordning nr. 100/76*

1. Det *Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland* har anført, at selv om de fore-

slåede kvoter var retligt bindende, var det uberettiget at nægte fællesskabsfinansiering af udgifterne. Det forhold, at en medlemsstat har overtrådt en bestemmelse under den fælles landbrugspolitik, giver ikke i sig selv Kommissionen ret til at nægte finansiering af visse beløb over EUGFL.

Den i den foreliggende sag gældende udligningsordning, jfr. forordning nr. 100/76, indeholder ikke en tilsvarende bestemmelse og kan derfor ikke danne grundlag for en afvisning af fællesskabsfinansiering, fordi de fangede mængder oversteg kvoterne.

a) Det Forenede Kongerige har anført, at Kommissionen må godtgøre, at den påståede overtrædelse har forårsaget en forøgelse af de udgifter, som ønskes finansieret over EUGFL, idet der må bestå en årsagsforbindelse mellem overtrædelsen og de udgifter, som ikke kan finansieres af Fællesskabet. Det fremgår indirekte af dommene af 7. februar 1979 (Frankrig mod Kommissionen, 15 og 16/76, Sml. s. 321) og 27. februar 1985 (Italien mod Kommissionen, 55/83, Sml. s. 691, og 56/83, Sml. s. 705).

Kommissionen har end ikke forsøgt at føre bevis for, at Det Forenede Kongeriges overtrædelse af de fastsatte kvoter forårsagede de bestemte udgifter, hvis finansiering Kommissionen har nægtet. Kommissionen har end ikke i sin sammenfattende rapport udtalt sig nærmere om den årsagsforbindelse, den lægger til grund; den har ikke engang forsøgt at bevise, at der foreligger en sådan årsagsforbindelse.

Kommissionen har selv i sin sammenfattende rapport, navnlig under punkt 2.3 og 3.13.1.1, anerkendt, at den må påvise, at de udgifter, som ikke kan finansieres af Fællesskabet, er opstået i forbindelse med en overtrædelse af fællesskabsreglerne. I et dokument af nyere dato, som i 1986 blev distribueret inden for EUGFL, udtaler Kommissionen sig i samme retning, idet der her kræves bevis for en uundgåelig og direkte påvirkning af EUGFL's udgifter. Situationen ville have været en anden, hvis forordningerne, der regulerede interventionsordningen i 1981, havde indeholdt en udtrykkelig bestemmelse om, at interventionsforanstaltningerne kun ville blive finansieret, såfremt kvoterne blev overholdt, eller at de kun ville blive finansieret inden for rammerne af disse kvoter, således som det bestemmes i artikel 26, stk. 2, i forordning nr. 3796/81, der imidlertid først trådte i kraft i 1982.

Det Forenede Kongerige har anført, at Kommissionen ikke gjorde gældende, at de mængder, der blev fisket ud over kvoten, fremkaldte en markedsfordrejning, der påvirkede tilbagetagelsen af fisk, og da slet ikke i 1981, hvilket kunne have begrundet, at Kommissionen nægtede finansiering af godtgørelserne for hele 1981. Så mange forhold spillede ind, at en forholdsvis ringe overskridelse af kvoterne ikke i væsentlig grad kunne påvirke markedet. Tilbagetagelsesprisen fastsættes på grundlag af de foregående års priser i hele Fællesskabet. For så vidt angår markedspriserne havde Det Forenede Kongerige i 1981 en nettoimport af de to omhandlede arter, og de indførte mængder påvirkede i høj grad markedspriserne. Det kan således ikke antages, at en ubetydelig stigning i nationale fiskeres tilførsler medførte et betydeligt fald i markedspriserne eller som følge heraf en mulighed for en forøgelse af mængden og værdien af de fisk, der blev tilbagetaget fra markedet.

Ifølge Det Forenede Kongerige tager Kommissionens argumenter i virkeligheden udgangspunkt i den opfattelse, at det er udgifterne i forbindelse med overfiskeriet, som bør udelukkes fra fællesskabsfinansiering. Heraf fremgår, at det ikke er muligt at nægte fællesskabsfinanisering af udgifter vedrørende fiskeri inden for kvoterne. Kommissionens konklusion er imidlertid, at Det Forenede Kongeriges udgifter ikke er omfattet af fællesskabsfinansieringen, hvad enten de vedrører overfiskeri eller fiskeri inden for kvoterne; ifølge Det Forenede Kongerige er der her tale om en åbenbar vildfarelse.

Det Forenede Kongerige har anført, at Kommissionen er uberettiget til at indtage den holdning, at samtlige udgifter vedrørende 1981 udelukkes fra fællesskabsfinansiering, medmindre og indtil medlemsstaten godtgør, at samtlige udgifter, eller en del heraf, vedrører fiskeri inden for kvoterne og ikke overfiskeri. Da alle de tekniske regler vedrørende betaling af godtgørelser blev overholdt, og da der ikke nødvendigvis bestod en årsagsforbindelse mellem en kvoteoverskridelse og betaling af tilbagetagelsesgodtgørelsen, påhviler det Kommissionen at godtgøre, at fiskeri ud over de tildelte kvoter medførte ekstraudgifter. Med henblik herpå burde Kommissionen have undersøgt oplysningerne om de månedlige fangstmængder og betalingen af tilbagetagelsesgodtgørelser, hvilke tal Kommissionen disponerer over. Kommissionen har i stedet overvæltet bevisbyrden på medlemsstaterne, hvilket den ikke er berettiget til.

b) Det Forenede Kongerige har yderligere gjort gældende, at såfremt det antages, at kvoterne var bindende, har Kommissionen ikke godtgjort, at der forelå en overtrædelse af fællesskabsreglerne inden tidspunktet for kvoteoverskridelsen. Så længe fangsterne ikke overskred de mængder, Det Forenede Kongerige havde fået tildelt, forelå der ikke overskridelse af de foreslåede kvoter. Sagsøgeren har anført, at medlemsstaterne ifølge forordningerne havde vide skønsbeføjelser til at tilrettelægge fiskeriet, og de var ikke forpligtet til at fordele kvoten over hele året, da fællesskabskvoten kun er at betragte som et maksimum, der ikke må overskrides. Følgelig kan der kun være tale om overtrædelse af fællesskabsreglerne, for så vidt angår kvoterne, fra det tidspunkt, da kvoterne for torsk og kulmule blev overskredet. Indtil dette tidspunkt var der ikke grundlag for at nægte finansiering af udligningen for tilbagetagelse af torsk og kulmule. I øvrigt er det ifølge artikel 26, stk. 2, i forordning nr. 3796/81 kun i tilfælde af overfiskeri muligt at nægte finansiering af tilbagetagelsesgodtgørelser. Det var ligeledes Kommissonens almindelige praksis at godkende finansiering over EUGFL af tilbagetagelsesgodtgørelser, hvis de var udbetalt for mængder, der var tilbagetaget, inden den øvre grænse af kvoterne var nået.

Det Forenede Kongerige har i bilag 6. A og 6. B til stævningen anført de samlede månedlige mængder af torsk og kulmule, som i 1981 blev landet af dets fartøjer. Det fremgår heraf, at kvoteoverskridelsen for torsks vedkommende fandt sted efter den 15. september 1981 og for kulmules vedkommende efter den 7. oktober 1981.

Det Forenede Kongerige har i bilag 7. A, 7. B og 7. C til stævningen opgivet de beløb, Det Forenede Kongerige udbetalte i form af månedlige godtgørelser for tilbagetagelse i de sidste fem måneder af 1981.

De nøjagtige tal viser, at der efter ovennævnte datoer kun blev udbetalt ubetydelige godtgørelser, nemlig 101,63 UKL for torsk

og 141,09 UKL for kulmule, i alt 242,72 UKL. Disse tal skal ses i relation til det beløb på 16 213,17 UKL, som Kommissionen har afvist at finansiere.

Det Forenede Kongerige har anført, at det på intet tidspunkt har bekræftet de tal, Kommissionen lagde til grund for sine beregninger; Det Forenede Kongeriges kompetente myndigheder har blot bekræftet tallene som sådanne uden på nogen måde at godkende det princip, de hviler på.

Det fremgår af Domstolens dom af 12. juli 1984 (Luxembourg mod Kommissionen, 49/83, Sml. s. 2931), at det for en medlemsstat er muligt for Domstolen at fremlægge beviser af samme art som de i Det Forenede Kongeriges stævning indeholdte for at påvise, at de anfægtede udgifter var afholdt i overensstemmelse med gældende regler.

Det Forenede Kongerige har derfor anmodet Domstolen om at tage de i stævningen fremførte ubestridte beviser i betragtning.

c) I øvrigt mener Det Forenede Kongerige, at Kommissionen påberåber sig argumenter, som det ikke har fremført.

2. *Kommissionen* har heroverfor anført, at den var fuldt berettiget til ved afslutningen af EUGFL-regnskaberne at tage hensyn til overskridelsen af en fangstkvote, selv om der ikke for 1981 fandtes nogen særlig regel om en sammenhæng mellem kvoternes overholdelse og fællesskabsfinansiering. Forordning 729/70 bør ifølge Kommissionen fortolkes således, at den ikke blot havde ret, men også pligt til at afslå finansiering af udgifter vedrørende fisk landet i strid med en fællesskabsregel, som har til formål at bevare havets ressourcer.

a) Kommissionen har anført, at artikel 3 i forordning nr. 729/70 i sig selv er tilstrækkelig til at begrunde den omtvistede beslutning. Udtrykket »efter Fællesskabets regler« er altid blevet fortolkes således, at enhver udgift for at blive finansieret af EUGFL skal være i fuld overensstemmelse med gældende fællesskabsret. Ifølge Domstolens faste praksis tillader ovennævnte artikel 3 således 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, hvorfor alle andre udbetalte beløb, især beløb, som de nationale myndigheder fejlagtigt har ment sig bemyndiget til at udbetale inden for rammerne af den fælles markedsorganisation, påhviler medlemsstaterne.

b) Ifølge Kommissionen fremgår det på ingen måde af forordning nr. 729/70, at kun overtrædelsen af en teknisk regel vedrørende de materielle og formelle betingelser for betaling af visse udgifter kan føre til, at finansieringen heraf afvises. Domstolens praksis såvel som selve ordlyden af artikel 3, der anvender flertalsformen (»Fællesskabets regler«) er i strid med denne opfattelse. Domstolen henviser til »de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter.« Det fremgår klart af Domstolens ovennævnte domme af 7. februar 1979 (15 og 16/76) og 27. februar 1985 (56/83), at Domstolen aldrig har accepteret en snæver fortolkning, men tværtimod har undersøgt de overtrædelser af Traktaten, som lå uden for de tekniske finansieringsregler.

c) Kommissionen har ønsket at understrege, at Det Forenede Kongeriges synspunkt er i strid med princippet om ligebehandling af

fiskere (EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3). I dommen af 7. februar 1979 (Nederlandene mod Kommissionen, 11/76, Sml. s. 245) fastslog Domstolen i præmis 9, at

»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 EUFGL, men må under alle omstændigheder påhvile den pågældende medlemsstat.«

d) Kommissionen har gjort gældende, at en fælles ordning kan omfatte alle foranstaltninger, som Rådet anser for nødvendige for at nå de mål, der er fastsat i Traktatens artikel 39. Det er intet sted sagt, at disse foranstaltninger skal være fastsat i en enkelt retsakt. De samlede tilladte fangstmængder og kvoterne inden for fiskerisektoren er en intergrerende del af den fælles markedsordning; Rådet tilsigter herved at nå en række mål i den fælles landbrugspolitik samt på lang sigt at sikre opretholdelsen af fiskeriaktiviteterne. Under disse omstændigheder må en overtrædelse af de af Kommissionen foreslåede kvoter anses for en overtrædelse af en regel, der indgår i den fælles markedsordning for landbruget, jfr. artikel 3 i forordning nr. 729/70.

e) Kommissionen har gjort gældende, at det som følge af forordning nr, 729/70's generelle karakter og det tilstrækkelig præcise almindelige princip i forordningens artikel 3 var unødvendigt at indføje en bestemmelse om en direkte sammenhæng mellem ydelse af en finansiel udligning og overholdelse af kvoterne. I et fællesskab, der hviler på lovgivningens bindende karakter, er det unødvendigt at kræve, at institutionerne systematisk udvider de bestemmelser, som fastlægger betingelserne for visse udgifter, med en klausul, hvorefter medlemsstaterne er forpligtede til ikke blot at overholde de omhandlede tekniske betingelser, men også alle andre bindende retsregler inden for den pågældende sektor. Kommissionen mener, at en sådan klausul fremgår forudsætningsvis, og at den danner grundlaget for enhver teknisk regel. Artikel 26, stk. 2, i forordning nr. 3796/81 er derfor ikke relevant i den foreliggende sag. Forordningen har hverken udvidet eller begrænset forordning nr. 729/70's anvendelsesområde. Artikel 26, stk. 2, i forordning nr. 3796/81 vedrører først og fremmest forholdet mellem medlemsstaterne og deres statsborgere. Under alle omstændigheder trådte forordningen først i kraft i 1982.

f) Kommissionen har bestridt, at medlemsstaterne ikke havde andet valg end at finansiere overfiskeriet, efter at kvoterne var opfisket. For det første bemærker den, at udbuddet af fangster, som overskrider kvoterne, skyldes visse medlemsstaters klare overtrædelse. Det er derfor fuldstændig logisk at lade dem selv afholde finansieringen. For det andet er ingen ifølge almindelige retsgrundsætninger forpligtet til at acceptere varer, der er produceret eller erhvervet i strid med gældende ret. Artikel 26, stk. 2, i forordning nr. 3796/81 udtrykker klart dette princip. Det påhvilede Det Forenede Kongerige i tide at træffe foranstaltninger om forbud mod fiskeri efter opfiskning af de foreslåede kvoter.

Det skal her udelukkende kontrolleres, om udgifterne er i overensstemmelse med fællesskabsretten; problemer på nationalt plan mellem Det Forenede Kongerige og dets fi-

skere er ifølge Kommissionen sagen uvedkommende.

Kommissionen har anført, at det ikke kan hævdes, at den har tilsidesat sine forpligtelser ved ikke i de tekniske regler om intervention at indføje en bestemmelse, der udtrykkeligt henviser til overholdelse af kvoterne. Kommissionen kan med rette forvente, at medlemsstaterne samvittighedsfuldt overholder deres fællesskabsforpligtelser, og i sin erklæring af 27. juli 1981 erklærede den klart, at den var besluttet på at anvende alle de til dens rådighed stående midler for at sikre medlemsstaternes overholdelse af dens forslag. Kommissionen har ikke opfordret nogen medlemsstat til at fortsætte betalingerne efter overskridelse af den relevante kvote.

g) Kommissionen har yderligere anført, at den gentagne gange havde opfordret Det Forenede Kongerige til at fremsætte sine bemærkninger til de anvendte tal. Som det fremgår af Domstolens ovennævnte dom af 12. juli 1984 (49/83), påhviler det medlemsstaterne at give nøjagtige taloplysninger, og de udgifter, hvorom der fortsat består tvivl, kan ikke finansieres af Fællesskabet.

Kommissionen modtog først samlede tal og herefter endelig en bekræftelse af tallenes rigtighed. Den er aldrig blevet anmodet om at støtte sig på tallene for de månedlige fangster, og tallene vedrørende betalingen af udligning danner ikke tilstrækkeligt grundlag for at afgøre, i hvilken måned de pågældende mængder blev tilbagetaget.

Kommissionen har anført, at Det Forenede Kongerige i lighed med andre medlemsstater havde mulighed for inden opfiskningen af kvoterne at give passende oplysninger om de tilbagetagne mængder og opnå en reduktion af de afviste beløb. Dette skete ikke, og Det Forenede Kongerige kan ikke nu fremføre nye omstændigheder for Domstolen, som ikke var blevet meddelt Kommissionen inden beslutningen om afslutning af regnskaberne. Det Forenede Kongerige kan ikke i denne henseende påberåbe sig ovennævnte dom af 12. juli 1984 (49/83); i nævnte sag kunne de fremlagte statistiske oplysninger ikke betragtes som nova, da de var blevet meddelt Kommissionen, inden den udstedte beslutningen.

Med hensyn til relevansen af en efterfølgende berigtigelse bemærkede Domstolen i ovennævnte dom af 7. februar 1979 (15 og 16/76), at lovligheden af en anfægtet retsakt under et annullationssøgsmål skal bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt. Domstolen afviste den af Den franske Republik anlagte sag, skønt den franske regering under proceduren havde fremlagt dokumenter, hvoraf det fremgik, at formkravene for bevisførelsen faktisk var overholdt. Det er derfor klart, at Kommissionens beslutning af 28. august 1985 kun kan vurderes på baggrund af de forhold, som var bragt til Kommissionens kendskab.

Kommissionen har endelig anført, at hvis den havde fået forelagt overbevisende statistiske oplysninger inden udstedelsen af beslutningen, kunne sagen utvivlsomt være undgået, og den anmoder derfor Domstolen om, uanset sagens udfald, at tilpligte Det Forenede Kongerige at betale sagens omkostninger, jfr. procesreglementets artikel 69, stk. 3.

C — *Magtfordrejning*

1. Det *Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland* har anført, at Kommissionen har

misbrugt sine overvågningsbeføjelser efter Traktaten ved at forsøge at anvende EUGFL-mekanismen som pressionsmiddel og derigennem gennemtvinge forslag, som ikke var retligt bindende for medlemsstaterne.

Det er ligeledes klart, at der foreligger magtfordrejning fra Kommissionens side, idet den anvendte EUGFL i stedet for den i Traktatens artikel 169 foreskrevne procedure for at gennemføre overholdelsen af fællesskabsregler, hvis overtrædelse ikke direkte har virkning for EUGFL.

2. *Kommissionen* har ikke direkte taget stilling til dette anbringende.

D — *Tilsidesættelse af væsentlige formkrav*

1. Det *Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland* har anført, at Kommissionen ikke i beslutningen giver nogen begrundelse for at udelukke de omtvistede udgifter fra fællesskabsfinansiering. Det Forenede Kongerige anerkender, at Domstolen i dommen af 27. januar 1981 (Italien mod Kommissionen, 1251/79, Sml. s. 205) udtalte, at Kommissionen ikke i selve beslutningen skal give en begrundelse for sin afvisning. Under henvisning til sagens særlige omstændigheder har Det Forenede Kongerige imidlertid opfordret Domstolen til at fravige de tidligere afgørelser og til at statuere, at Kommissionen i beslutningen burde have anført grunden til at afvise finansieringen af de meddelte udgifter, jfr. Traktatens artikel 190. Selv om Kommissionen var berettiget til at henvise til sin sammenfattende rapport, var denne under alle omstændigheder utilstrækkelig begrundet og indeholdt ikke de nødvendige beviser.

2. *Kommissionen* kan ikke se nogen grund til at fravige den nævnte dom. I den foreliggende sag har Kommissionen fulgt den praksis, som altid anvendes ved forberedelsen af beslutninger om afslutning af regnskaberne. Under de tosidige forhandlinger havde Det Forenede Kongerige i vid udstrækning mulighed for at fremføre sine argumenter samt til at stille Kommissionen spørgsmål. Der foreligger også en betydelig brevveksling. Kommissionen har gjort gældende, at når henses til denne kontakt og til den sammenfattende rapport, havde Det Forenede Kongerige fuldt kendskab til begrundelsen for beslutningen, hvilket i øvrigt også klart fremgår af stævningen.

F. Schockweiler
Refererende dommer

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

(se sag 325/85, s. 5055)