FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 23. maj 1996 *

A — Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse er indgivet af Nederlandenes Raad van State. Den drejer sig dels om spørgsmål om rækkevidden af Fællesskabets retsakter vedrørende den fælles fiskeripolitik, dels om statsstøtte til skibsbygning inden for anvendelsesområdet af bestemmelserne om støtte i EF-traktatens artikel 92 og 93.

2. Sagsøgeren i hovedsagen (IJssel-Vliet Combinatie BV) havde den 28. november 1988 indgivet en ansøgning om støtte til bygning af et fiskerfartøj (hæktrawler/fisketransportskib), som Minister van Economische Zaken (den nederlandske økonomiminister), den sagsøgte myndighed i hovedsagen, den 1. december 1989 gav afslag på.

3. Den nationale procedure vedrørende støtten er baseret på Regeling generieke steun zeeschеepsnieuwbouw 1988 [1] (den nederlandske ordning om almindelig støtte til nybygning af søgående skibe, herefter »den nationale støtteordning«). I henhold til denne ordning kan der ydes støtte til ordrer, der er afgivet i perioden fra den 31. december 1987 til den 1. januar 1991. I henhold til den nationale støtteordnings artikel 12, stk. 1, litra b), gives der afslag på ansøgningen, såfremt ydelsen af støtte er i strid med statens forpligtelser i henhold til traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber. I medfør af artikel 28 i den nationale støtteordning var de afgørelser, der blev truffet på grundlag af ordningen, kun gyldige under forudsætning af, at Kommissionens godkendte den nationale støtteordning, hvilket skete ved skrivelse af 22. december 1988.

4. Der blev givet afslag på den pågældende ansøgning om støtte med den begrundelse, at efter Kommissionens opfattelse, som myndighederne føler sig bundet af, var støtte til nybygning af et fiskerfartøj i betragtning af kapacitetsreduktionen inden for fiskerflåden kun mulig, såfremt den passede ind i det flerårige udviklingsprogram i medfør af forordning (EØF) nr. 4028/86 [2] om fællesskabsforanstaltninger til forbedring og tilpasning af fiskeri- og akvakulturstrukturerne [3], hvilket ikke var tilfældet i den konkrete sag. Myndighederne støtter begrundelsen for afslaget

* Originalsprog: tysk.

1 — Stcrt. 1988, s. 215.

2 — Rådets forordning (EØF) nr. 4028/86 af 18.12.1986 om fællesskabsforanstaltninger til forbedring og tilpasning af fiskeri- og akvakulturstrukturerne (EFT L 376, s. 7), herefter »fiskeristrukturforordningen«.

3 — Kommissionens beslutning af 11.12.1987 om det flerårige udviklingsprogram for fiskerflåden (1987 til 1991), som Nederlandene har forelagt i medfør af forordning (EØF) nr. 4028/86 (EFT 1988 L 62, s. 28).

på Kommissionens godkendelsesskrivelse af 22. december 1988 vedrørende den nationale støtteordning, hvori Kommissionen mindede om, at støtte til bygning af fiskerfartøjer skal være i overensstemmelse såvel med »retningslinjer for gennemgangen af national støtte til fiskerisektoren« [4] som med alle bestemmelserne i Kommissionens cirkulære [5] af 26. maj 1988 om statsstøtte til fiskeriet og skibsbygningen.

5. *Den nationale ret* anfører i anmodningen om præjudiciel afgørelse, at Kommissionen udøver sin kompetence i henhold til traktatens artikel 93, stk. 1, ved vurderingen af, om en national støtteforanstaltning til bygning af et fartøj, som er bestemt til fiskeri i farvande, der henhører under Fællesskabets medlemsstaters højhedsområde eller jurisdiktion, er forenelig med fællesskabsretten, »såvel på grundlag af rent konkurrencepolitiske kriterier, som på grundlag af kriterier, der henhører under den fælles fiskeripolitik«. Kommissionen har i sine retningslinjer gjort nærmere rede for disse kriterier. Den nationale ret finder det derfor nødvendigt at få oplyst, på hvilket grundlag Kommissionens kompetence til at udarbejde disse retningslinjer hviler, og hvilken retsvirkning de har.

Den nationale ret har anført argumenter for og imod Kommissionens kompetence til at udarbejde juridisk bindende fortolkningsregler til vurdering af nationale støtteordninger. Imod denne kompetence taler, at Rådet ikke har givet Kommissionen nogen udtrykkelig bemyndigelse til i forbindelse med den fællesskabsretlige vurdering af statsstøtte, foruden overvejelser af rent konkurrencepolitisk art, også at tage hensyn til overvejelser, som vedrører den fælles fiskeripolitik. I henhold til traktatens artikel 42 er det kun Rådet, der er ansvarlig for fiskeripolitikken.

For Kommissionens kompetence taler derimod, at det ikke er udelukket, at ydelsen af støtte til bygning af et fiskerfartøj til fællesskabsflåden kan anses for støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene i henhold til EØF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), som Kommissionen under visse omstændigheder anser for at være i overensstemmelse med det fælles marked. Det kan tænkes, at Kommissionen i denne forbindelse også uden en udtrykkelig bemyndigelse kan tage hensyn til overvejelser, som vedrører den fælles fiskeripolitik, og dette endog såvel ved bedømmelsen af enkelttilfælde som ved fastsættelse af generelle retningslinjer.

Såfremt man ifølge den nationale ret kan gå ud fra, at Kommissionen er kompetent til at udarbejde retningslinjer, rejser der sig yderligere det spørgsmål, om og på hvilket grundlag en medlemsstat er forpligtet til at tage hensyn hertil ved en afgørelse vedrørende en ansøgning om støtte. Den nationale ret anser for så vidt angår dette spørgsmål traktatens artikel 5 for at være et passende retsgrundlag

4 — EFT 1988 C 313, s. 21.

5 — Kommissionens cirkulære nr. SG(88)D/6181.

og har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) *Har Kommissionen* for De Europæiske Fællesskaber i henhold til artikel 42 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, sammenholdt med artikel 49 i Rådets forordning (EØF) nr. 4028/86 af 18. december 1986 om fællesskabsforanstaltninger til forbedring og tilpasning af fiskeri- og akvakulturstrukturerne, *når der ikke foreligger en udtrykkelig bemyndigelse* fra Rådet for De Europæiske Fællesskaber, *kompetence til — inden for rammerne af sin kompetence i henhold til artikel 93* i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab til at undersøge medlemsstaternes støtteordninger — *med henblik på samordning af nævnte forordning (EØF) nr. 4028/86 og Rådets direktiv* af 26. januar 1987 om støtte til skibsbygningsindustrien *(87/167/EØF)*, at udarbejde *retningslinjer for gennemgangen af national støtte til fiskerisektoren (88/C 313/09), at offentliggøre dem og anvende dem som grundlag ved vurderingen af nationale støtteordninger, når retningslinjerne foruden principper af ren konkurrencepolitisk karakter også indeholder principper, der er begrundet i den fælles fiskeripolitik?* [6]

2) Såfremt spørgsmål 1) besvares bekræftende:

Er medlemsstaterne forpligtet til at anvende de ovennævnte retningslinjer ved deres stillingtagen til en ansøgning om støtte til bygning af et fiskerfartøj? I bekræftende fald, hvorpå beror denne forpligtelse?

Består denne forpligtelse udelukkende, når det pågældende fartøj helt eller delvis er bestemt til fiskeri i farvande, der henhører under Fællesskabets medlemsstaters højhedsområde eller jurisdiktion eller i farvande, som er omfattet af Fællesskabets eksterne fiskeripolitik?«

6. Under retsforhandlingerne har sagsøgeren i hovedsagen, den nederlandske og den franske regering samt Kommissionen afgivet indlæg. Disse indlæg skal jeg behandle nærmere i forbindelse med min stillingtagen.

B — Stillingtagen

7. Med henblik på besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål skal jeg i forbindelse med det første spørgsmål først undersøge, om Kommissionen har kompetence til at fastsætte »retningslinjer for gennemgangen af national støtte til fiskerisektoren«, og dernæst, om indholdet af disse retningslinjer er

6 — Min fremhævelse.

foreneligt med fællesskabsretten, inden jeg i forbindelse med det andet spørgsmål skal undersøge, om retningslinjerne har bindende virkning, og hvilken rækkevidde de har.

8. Først skal jeg behandle den af sagsøgeren under den mundtlige forhandling fremsatte indsigelse om, at den omstridte støtte reelt ikke er nogen støtte til fiskerierhvervet, men alene er bestemt til værftet. Støtten er egnet til og har til formål at gøre det sagsøgende europæiske værft konkurrencedygtigt på det internationale marked. På det tidspunkt, da ordren blev afgivet, var værftet i konkurrence med et norsk værft. Støtten ville da heller ikke komme ordregiveren til gode — f.eks. i form af en prisnedsættelse. Ordregiveren havde derfor ingen fordel af en eventuel tildeling af støtte.

9. Det er ubestridt, at støtte i henhold til direktivet om støtte til skibsbygningsindustrien, såvel som støtte i henhold til den nederlandske ordning om almindelig støtte til skibsbygning har til formål at hjælpe den europæiske skibsbygningsindustri og gøre den konkurrencedygtig på det internationale marked [7]. Alligevel finder jeg det tvivlsomt, om en eventuel ydelse af støtte til værftet ikke på en eller anden måde kommer den potentielle ordregiver til gode. Selv om der ikke gives eller er aftalt noget prisnedslag, vil det af støtten bevirkede ændrede økonomiske udgangspunkt for værftet med stor sandsynlighed påvirke kontraktens bestemmelser. Såfremt man går ud fra, at værftet kun på grund af støtten får en konkurrencedygtig udgangsposition, kan det på grund af støtten tilbyde bygning af et skib på betingelser, som er interessante for den potentielle ordregiver, og som muligvis er afgørende for, til hvem ordren afgives. Selv om støtten ikke bliver givet videre direkte til ordregiveren, kan det efter min opfattelse alligevel antages, at det i hvert fald indirekte kommer ordregiveren til gode, at værftet kan give ham det økonomisk set mest fordelagtige bud. Ved undersøgelse af dem, der begunstiges af statsstøtten, er det ikke alene de direkte modtagere af støtten, man skal tage i betragtning, men tillige støttens virkninger uden for denne kreds [8].

10. Bortset fra i hvilket — måleligt — omfang støtten skal betegnes som en støtte til de potentielle ordregivere, kan man på grundlag af de retsakter, der ligger til grund for støtteforanstaltningen, karakterisere den som fremme af produktet »fiskerfartøjer«. Udgangspunktet for denne karakteristik er, at der findes forskellig slags støtte [9]. Fællesskabslovgiver har i direktiv 87/167 givet

7 — Jf. anden betragtning til Rådets direktiv 87/167/EØF af 26.1.1987 om støtte til skibsbygningsindustrien (EFT L 69, s. 55), herefter tillige »det sjette direktiv«.

8 — Jf. i den forbindelse mit forslag til afgørelse af 7.6.1988 i sag 102/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1988, s. 4067, på s. 4075, punkt 22, samt forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Jacobs den 7.5.1996 i sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, s. 4553, punkt 51 ff.

9 — Jf. syvende betragtning til og artikel 4, 5, 6, 7 og 8 i direktiv 87/167.

produktionsstøtte en fortrinsstilling [10]. Der kan f.eks. ikke i henhold til direktiv 87/167 ydes, henholdsvis gøres krav på ordrerelateret produktionsstøtte til bygning af et hvilket som helst skib, men kun til de i direktivets artikel 1, litra a), anførte søgående skibe, herunder fiskerfartøjer på mindst 100 BT [11]. Af denne opregning fremgår klart, hvilke skibsbygningsaktiviteter der kan få tildelt støtte. Deraf fremgår efter min opfattelse ydermere, at det færdige produkt fremmes ved den ordrerelaterede produktionsstøtte. Foruden den direkte finansielle støtte til værftet fremmes bygningen af et konkret fartøj, som i øvrigt kun kan få tildelt støtte, såfremt det opfylder bestemte forud fastsatte kriterier.

11. Sagsøgerens argument om, at den omstridte støtte i intet tilfælde kan anses for en støtte til fordel for fiskerierhvervet, men udelukkende kommer det ansøgende værft til gode, må jeg derfor forkaste.

I — *Første spørgsmål*

Ved besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål har parterne indtaget forskellige standpunkter.

12. *Sagsøgeren* er af den opfattelse, at hensigten med det første spørgsmål er at få oplyst, om Kommissionen ved hjælp af retningslinjer kan fravige de i det sjette direktiv [12] fastsatte kriterier, ved vurderingen af, om skibsbygningsstøtte er forenelig med det fælles marked, med den begrundelse, at det sker af hensyn til fiskeripolitikken. Det således formulerede præjudicielle spørgsmål må ifølge sagsøgeren besvares benægtende.

Efter sagsøgerens opfattelse kan Kommissionen ikke gøre spørgsmålet, om en støtte er forenelig med det fælles marked, afhængigt af andre kriterier end dem, der er fastsat i Rådets sjette direktiv om støtte til skibsbygningsindustrien. I det sjette direktiv bestemmes, at en støtte kan anses for at være forenelig med fællesmarkedet, såfremt den opfylder betingelserne i dette direktiv [artikel 1, litra d), andet afsnit]. En støtte til skibsbygning kan ydes, såfremt støttens maksimumsgrænse i direktivets artikel 4, stk. 1, ikke er overskredet. Direktivet indeholder ingen henvisninger til fiskeripolitikken.

Af præmisserne i dommen i de forenede sager C-356/90 og C-180/91 [13] drager sagsøgeren den modsætningsslutning, at en skibsbygningsstøtte, som ikke overstiger maksimumsgrænsen, nødvendigvis er forenelig med fællesmarkedet. Kommissionen har på

10 — Jf. syvende betragtning til og artikel 4 i direktiv 87/167.

11 — Forkortelsen står for bruttotonnage, som det fremgår af bilaget til direktivet.

12 — Jf. direktiv 87/167.

13 — Dom af 18.5.1993, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2323, præmis 30-33.

grundlag af det sjette direktiv — i modsætning til de tidligere direktiver — ingen yderligere kompetence til at foretage en prøvelse heraf.

Hvis Kommissionen, i modsætning til hvad der er sagsøgerens opfattelse, stadig har en vis skønsbeføjelse, kan der alligevel ikke ved vurderingen indgå overvejelser af fiskeripolitisk art. Når der i artikel 49 i fiskeristrukturforordningen [14] klart henvises til traktatens artikel 92 og 93, betyder det, at det ved bedømmelsen på grundlag af denne bestemmelse alene er rent konkurrencepolitiske overvejelser, der er afgørende. Disse konkurrencepolitiske kriterier har Rådet således konkretiseret i det sjette direktiv i overensstemmelse med artikel 92, stk. 3, litra d). I øvrigt må Kommissionen ikke foretage nogen ny prøvelse i henhold til artikel 92, stk. 3, litra c), af en støtteordning i henhold til det sjette direktiv, der igen har hjemmel i artikel 92, stk. 3, litra d), [nu litra e)]. Kommissionen har derfor med de i retningslinjerne fastlagte kriterier overskredet sin kompetence.

13. *Den nederlandske regering* er af den opfattelse, at Kommissionen har haft kompetence til at udstede retningslinjerne. Denne kompetence støtter for det første på Kommissionens meget vide beføjelser på konkurrenceområdet og for det andet på retningslinjernes karakter, idet de tjener til at informere medlemsstaterne om, hvilken politik Kommissionen følger på området for støtte til fiskerisektoren. Det er ifølge regeringen vigtigt at fastholde, at retningslinjerne også indholdsmæssigt er i overensstemmelse med fiskeristrukturforordningen og det sjette direktiv om støtte til skibsbygningsindustrien.

Den nederlandske regering gør udførligt rede for hensigten og formålet med retningslinjerne, der ganske vist ikke er bindende, men som alligevel i den foreliggende sammenhæng kan have bindende retsvirkning. Med hensyn til Kommissionens kompetence henviser den nederlandske regering til, at det er Kommissionens opgave i almindelighed at sørge for sammenhæng i fællesskabspolitikken. Den har således pligt til ved dens støttepolitik at respektere indholdet af den pågældende forordning og af direktivet. Der er derfor ikke tvivl om, at Kommissionen havde kompetence til at udstede retningslinjerne.

14. *Den franske regering* henleder specielt opmærksomheden på spørgsmålet om rækkevidden og den retlige virkning af henholdsvis Kommissionens retningslinjer og tilsvarende bestemmelser, et spørgsmål, der går for vidt i denne sammenhæng. Den franske regering er af den opfattelse, at retnings-

14 — Forordning (EØF) nr. 4028/86.

linjer, fællesskabsrammer, meddelelser eller skrivelser til medlemsstaterne tjener til at meddele medlemsstaterne, på hvilken måde Kommissionen har til hensigt at udøve sit skøn med hensyn til støttesektoren. Det er et spørgsmål om god forvaltningsskik at give medlemsstaterne meddelelse om, hvilke støtteforanstaltninger der kan erklæres forenelige med fællesmarkedet.

Efter den franske regerings opfattelse kan Kommissionen anvende denne type af foranstaltninger til fortolkning af de anvendelige bestemmelser på støtteområdet eller til at stille medlemsstaterne forslag om »sådanne foranstaltninger«, som »fællesmarkedets funktion eller gradvise udvikling kræver«. Disse foranstaltninger kan dog i intet tilfælde være bindende, såfremt de ikke har særlig hjemmel f.eks. i traktatens artikel 92, 93 og 94. Hvis en støtteordning således er blevet vedtaget af Kommissionen, kan der ikke i forbindelse med vedtagelsen af en fællesskabsrammeordning stilles spørgsmålstegn ved en støtte, der er i overensstemmelse med den generelle ordning, hvilket medfører, at den under visse omstændigheder endog skal anses for en helt ny støtteordning. Handler en medlemsstat ikke i overensstemmelse med den foreslåede foranstaltning, kan Kommissionen i hvert fald anlægge sag i medfør af traktatens artikel 93, stk. 2, for så vidt angår den generelle ordning.

Ifølge den franske regering har Kommissionen i det foreliggende tilfælde overskredet sin fortolkningskompetence, da begge skrivelser fra Kommissionen af 30. marts og 26. maj 1988 kan medføre en ændring af den af Rådet vedtagne retsakt om støtte til skibsbygningsindustrien. I virkeligheden er en støtteforanstaltning som den her omstridte i henhold til det sjette direktiv tilladt, mens den ikke er udelukket efter fiskeristrukturforordningen.

Direktivet om støtte til skibsbygningsindustrien er i øvrigt blevet udstedt senere end fiskeristrukturforordningen. Ligeledes omfatter det syvende direktiv om støtte til skibsbygningsindustrien, ligesom tidligere, fiskerfartøjer. Hvis Kommissionen havde været af den opfattelse, at de to omhandlede retsakter fra Rådet var uforenelige, skulle den have forelagt Rådet et forslag til ændring af direktivet. Kommissionen burde i hvert fald ikke have udstedt retningslinjer, som indholdsmæssigt afveg fra direktivet.

15. *Kommissionen* er af den opfattelse, at den i forbindelse med sin skønsbeføjelse i medfør af traktatens artikel 92, 93 og 94 — som i øvrigt er blevet erklæret anvendelig i de enkelte fiskeristrukturforordninger [15] — også uden en udtrykkelig bemyndigelse må tage hensyn til kriterier, der gælder for den fælles fiskeripolitik.

15 — Rådets forordning (EØF) nr. 2908/83 af 4.10.1983 (EFT L 290, s. 1) og Rådets forordning (EØF) nr. 3699/93 af 21.12.1993 (EFT L 346, s. 1).

Denne beføjelser støtter Kommissionen for det første på forholdet mellem traktatens artikel 39 og 42 og traktatens artikel 92, 93 og 94. Såfremt konkurrencebestemmelserne finder anvendelse på en sektor inden for landbrugspolitikken, bør der også ved gennemgangen af konkurrencebestemmelserne tages hensyn til formålet med artikel 39. Denne opfattelse støttes af Domstolens praksis [16], hvori landbrugspolitiske hensyn går forud for konkurrencepolitiske.

Begrundelsen for at tage landbrugspolitiske hensyn i forbindelse med tilsynet med støtteordninger støtter Kommissionen for det andet direkte på traktatens artikel 92 og 93. Kommissionen har et vidt skøn ved undersøgelsen af, om medlemsstaternes støtteordninger er forenelige med fællesmarkedet i henhold til artikel 92, stk. 3, litra c). Den har udstedt retningslinjerne inden for rammerne af dette skøn. Med fiskeristrukturforordningen har Rådet konkretiseret begrebet »fælles interesse« i artikel 92, stk. 3, litra c). Ved udøvelsen af dette skøn har Kommissionen siden 1988 kun erklæret de støtteordninger til bygning af fiskerfartøjer for forenelige med fællesmarkedet, som kunne indpasses i et flerårigt udviklingsprogram, som omhandlet i fiskeristrukturforordningen. Ved disse støtteforanstaltninger har den som øverste grænse for støtten også ved enefinansiering af en medlemsstat anvendt maksimumsgrænsen for støtten for en fællesskabsfinansiering. I forbindelse med udøvelsen af skønnet har Kommissionen kunnet vurdere forholdet mellem forordning nr. 4028/86 og direktiv 87/167. Temaet støtte til bygning af fiskerfartøjer indtager i øvrigt kun en meget beskeden plads i retningslinjerne, som også vedrører en række andre støtteforanstaltninger fra medlemsstaterne til fiskerisektoren. Med hensyn til støtte til bygning af fiskerfartøjer udgør forordning nr. 4028/86 en lex specialis i forhold til direktiv 87/167.

Efter at Kommissionen har begrundet sin ret til at tage hensyn til formålene med fiskeripolitikken i forbindelse med tilsynet med støtteforanstaltningerne som anført ovenfor, tager den i forbindelse med besvarelsen af det første spørgsmål særskilt stilling til sin kompetence til at udstede retningslinjer. Disse retningslinjer har et dobbelt formål. For det første er de »sådanne foranstaltninger«, som omhandlet i artikel 93, stk. 1, og for det andet blev de fastsat til konkretisering af Kommissionens skønsbeføjelse i henhold til artikel 92, stk. 3. Kommissionens kompetence til at udarbejde sådanne retningslinjer støttes af Domstolens praksis [17].

16. Kommissionen har i forbindelse med tilsynet med støtteordningerne i princippet et vidt skøn. Dette bliver særlig tydeligt ved vurderingen af støtteforanstaltninger, som *kan* anses for forenelige med fællesmarkedet i henhold til artikel 92, stk. 3. Det vigtigste godkendelseskriterium er i den forbindelse

16 — Dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, og af 26.6.1979, sag 177/78, Pigs and Bacon mod Kommissionen, Sml. s. 2161.

17 — Dom af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901, og af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125.

artikel 92, stk. 3, litra c), som gælder for støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Det vide skøn kommer til udtryk både ved tilsynet med de eksisterende støtteforanstaltninger i henhold til artikel 93, stk. 1 og 2, og ved undersøgelse af nye støtteforanstaltninger i henhold til artikel 93, stk. 3. Til dette vide skøn er knyttet en vidtgående beslutningskompetence ved godkendelse henholdsvis afslag på støtteprojekter fra medlemslandene. En medlemsstat må f.eks. i medfør af artikel 93, stk. 3, sidste punktum, ikke gennemføre påtænkte foranstaltninger, før Kommissionen har truffet endelig beslutning.

17. Det er derfor i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik, når Kommissionen udsteder og offentliggør retningslinjer, hvori den meddeler, hvorledes den påtænker at udøve sit skøn i forbindelse med tilsynet med støtteordningerne. Udarbejdelsen af retningslinjerne er naturligvis også i medlemsstaternes egen interesse, idet disse derved får mulighed for at tage hensyn til Kommissionens holdning i forbindelse med dens støttepolitik og derved kan undgå mulige konflikter. Retningslinjer, henholdsvis fællesskabsrammer med det anførte indhold og formål, er tidligere blevet godkendt af Domstolen [18].

18. Gennemgangen af indholdet af retningslinjerne skal ske inden for rammerne af de pågældende bestemmelser. Retningslinjer kan i princippet anses for lovlige, såfremt de ikke er i strid med traktaten eller bindende retsakter fra fællesskabsorganer. De omstridte retningslinjer har titlen »Retningslinjer for gennemgangen af national støtte til fiskerisektoren«. Den fællesskabsretsakt, der i den pågældende periode dannede grundlag for støtte i fiskerisektoren, var Rådets forordning nr. 4028/86 af 18. december 1986. Denne fiskeristrukturforordning er udtrykkelig nævnt i indledningen til retningslinjerne. Et væsentligt kendetegn for den i medfør af forordningen tilladte støtte er, at den skal indgå i et »flerårigt udviklingsprogram« [19], som skal udarbejdes af medlemsstaterne og godkendes af Kommissionen.

19. Rådets kort tid senere udstedte direktiv [20] af 26. januar 1987 om støtte til skibsbygningsindustrien blev udstedt i medfør af artikel 92, stk. 3, litra d) [21], og artikel 113. Det drejer sig således ved den i direktivet anførte støtte om »andre former for støtte, hvorom Rådet på forslag af Kommissionen træffer beslutning med kvalificeret flertal« [22], som *kan* anses for at være forenelig med fællesmarkedet. Direktivet har således til formål at henføre en kategori af støtte fra medlemsstaterne til de støtteordninger, der kan

18 — Jf. sag 310/85, Deufil (nævnt ovenfor i fodnote 17), »støttekodeks«, sag C-313/90, CIRFS (nævnt ovenfor i fodnote 17), »støtteordning«, dom af 29.6.1995, sag C-135/93, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1651, »EF-rammebestemmelser for statsstøtte«.

19 — Jf. forordningens artikel 2, stk. 2.

20 — Direktiv 87/167, det blev vedtaget allerede den 22.12.1986, jf. *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber*, nr. 12, 1986, s. 72 og 153.

21 — I mellemtiden ændret til litra e).

22 — Jf. traktatens artikel 92, stk. 3, litra d), henholdsvis litra e).

godkendes. Derimod medfører direktivet ikke *direkte*, at bestemte støtteforanstaltninger i medlemsstaterne godkendes, da de er afhængige af yderligere foranstaltninger i medlemsstaterne, og af, at de godkendes i fællesskabssammenhæng [23].

20. Anvendelsesområdet for og formålet med fiskeristrukturforordningen er et andet end det, der gælder for direktivet om støtte til skibsbygningsindustrien. Alligevel er der en vis overlapning af bestemmelserne for så vidt angår støtte til bygning af bestemte fiskerfartøjer [24] til fællesskabsflåden [25]. Det er derfor nødvendigt såvel indholdsmæssigt som med hensyn til de finansielle konsekvenser at skabe klarhed over forholdet mellem disse bestemmelser.

21. Først skal jeg fastslå, at direktivet om støtte til skibsbygningsindustrien tidsmæssigt er blevet udstedt *senere* end fiskeristrukturforordningen, som sagsøgeren udtrykkeligt bemærker. Af den kronologiske rækkefølge, i hvilken de pågældende fællesskabsretsakter er blevet udstedt, kan man dog efter min opfattelse ikke udlede noget argument for, at den ene af retsakterne er lex posterior i forhold til den anden, hvilket også er usandsynligt i betragtning af, at de er udstedt næsten samtidigt. Fiskeristrukturforordningen blev vedtaget i Rådet den 18. december 1986, og Rådet udstedte kun fire dage senere, altså den 22. december 1986, det sjette direktiv om støtte til skibsbygningsindustrien [26]. Desuden fremgår det hverken af betragtningerne eller af selve bestemmelserne i direktivet, at det var meningen at sætte nogle bestemmelser i fiskeristrukturforordningen ud af kraft.

22. Undersøger man retsakterne, forordningen og direktivet med hensyn til et eventuelt eksisterende rangforhold som følge af retsaktens karakter, fremgår det klart, at i henhold til traktatens artikel 189 er en forordning almengyldig, bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat, mens et direktiv ganske vist med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men i princippet overlader det til de nationale myndigheder at gennemføre det med henblik på opnåelsen af videregående retsvirkninger. Af denne teoretiske betragtning kan udledes, at forordningen har forrang frem for direktivet med hensyn til retsvirkningerne. I det konkrete tilfælde er fiskeristrukturforordningen, fordi støtten kun kan ydes, såfremt den er et led i et flerårigt udviklingsprogram i medlemsstaten, udformet på en sådan måde, at den med hensyn til virkningen for medlemsstaternes støtteordninger nærmest har virkning som et direktiv.

23. Kommissionen har såvel i sit cirkulære af 26. maj 1988 til medlemsstaterne som i den foreliggende sag indtaget det standpunkt, at fiskeristrukturforordningen er en lex specia-

23 — Jf. artikel 10 i direktiv 87/167.

24 — Jf. artikel 1, litra a), andet led, i direktivet.

25 — Jf. artikel 1, stk. 1, litra a), i forordningen.

26 — Jf. fodnote 20.

lis i forhold til direktivet om støtte til skibsbygningsindustrien. Da området for bestemmelserne i de to retsakter principielt er forskelligt, kan den ene retsakt efter min mening vanskeligt betegnes som en lex specialis i forhold til den anden. Betragter man derimod kun den del, hvor bestemmelserne overlapper hinanden, fremgår det, at den støtte, der kan opnås ved gennemførelse af fiskeristrukturforordningen — uanset om den alene finansieres af en medlemsstat eller under tildeling af tilskud fra Fællesskabet — kan udgøre et højere beløb end den støtte, der kan ydes i medfør af direktivet om støtte til skibsbygningsindustrien. Denne fortrinsstilling taler for at anse de pågældende bestemmelser i fiskeristrukturforordningen for en lex specialis. I den forbindelse skal jeg dog understrege, at netop i den foreliggende sag blev den fællesskabsretlige godkendelse i medfør af fiskeristrukturforordningen af støtte, som i princippet kunne godkendes alene på grundlag af direktiv 87/167, *afslået*.

24. Udgangspunktet for bedømmelsen af konkurrenceforholdet mellem de relevante bestemmelser i forordning nr. 4028/86 og direktiv 87/167 må efter min opfattelse være fiskeristrukturforordningen. Ikke alene fordi det er den ældste retsakt, men fordi den er en specialordning på det fælles landbrugspolitiske område og dermed i princippet også er omfattet af den forrang, som traktatens bestemmelser om landbruget har i forhold til traktatens generelle bestemmelser [27]. Uden en konkret afgørelse fra Rådet i medfør af traktatens artikel 42 er en sådan landbrugspolitisk strukturordning såvel som de til dennes gennemførelse nødvendige bestemmelser undtaget fra bestemmelserne i kapitlet om konkurrenceregler.

I artikel 49 i fiskeristrukturforordningen har Rådet dog udtrykkeligt bestemt, at traktatens artikel 92, 93 og 94 inden for det område, der er omfattet af denne forordning, finder anvendelse på national støtte, der ydes af medlemsstaterne. Støtte af den pågældende art er således underkastet tilsyn, hvor den indholdsmæssige undersøgelse sker på grundlag af kriterierne i artikel 92. Da sådanne støtteforanstaltninger fra medlemsstaterne ikke allerede i medfør af artikel 92, stk. 2, er forenelige med fællesmarkedet, påhviler det i medfør af artikel 92, stk. 3, Kommissionen at undersøge, om støtten kan anses for forenelig med fællesmarkedet. De kriterier, der ligger til grund for undersøgelsen, er anført i litra c), der har følgende ordlyd: »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«.

Kriterierne i fiskeristrukturforordningen kan i denne sammenhæng anses for en omskrivning af »den fælles interesse«. Det »flerårige udviklingsprogram«, som i medfør af forordningen skal udarbejdes af medlemsstaterne, skal for at få bindende virkning i Fællesskabet, godkendes af Kommissionen [28]. Allerede under denne procedure foretager Kommissionen en vurdering af de støtteberettigede projekter, da programmet ikke mindst »kan

27 — Jf. sag 177/78, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 9 ff., og sag C-280/93, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 61.

28 — Jf. artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 4028/86 samt Kommissionens beslutning af 11.12.1987, nævnt ovenfor i fodnote 3.

danne ramme for finansielle interventioner fra Fællesskabets og medlemsstaternes side ...« [29].

25. På denne baggrund er der ingen retlige indvendinger mod det af Kommissionen indtagne og offentliggjorte [30] standpunkt, at støtte fra medlemsstaterne, som indpasses i et flerårigt program, i princippet kan godkendes, mens støtte, der ikke er et led i et sådant program, anses for uforenelig med fællesmarkedet.

26. Spørgsmålet er nu, om den vurdering, der var korrekt i henhold til fiskeristrukturforordningen, skal revideres på grundlag af det sjette direktiv om støtte til skibsbygningsindustrien. Direktiv 87/167, der har hjemmel i traktatens artikel 92, stk. 3, litra d), er dog kun et muligt kriterium for godkendelsen i medfør af artikel 92, stk. 3 [31]. Spørgsmålet om, hvorvidt den påtænkte støtteordning, henholdsvis støtte, er forenelig med fællesmarkedet, skal derfor undersøges som alle andre støtteforanstaltninger ud fra artikel 92, stk. 3. Denne undersøgelse, som Kommissionen har pligt til at foretage, er dog af Rådet gjort mere eller mindre overflødig ved udstedelsen af direktivet [32]. Direktivet i sig selv danner ikke grundlag for krav på nogen form for støtte. Det indrømmer blot medlemsstaterne bemyndigelse til, under hensyntagen til de i direktivet fastsatte minimumsbetingelser at yde støtte til skibsbygningsindustrien.

27. Sagsøgerens opfattelse om, at en medlemsstats støtte til skibsbygning, som ligger inden for maksimumsgrænsen for støtten i henhold til artikel 4 i direktiv 87/167, uden videre er berettiget, er derfor ikke korrekt. Denne opfattelse finder heller ikke ved en modsætningsslutning støtte i dommen i de forenede sager C-356/90 og C-180/91 [33]. Deri udtalte Domstolen, at støtte, der overskrider støttens maksimumsgrænse uden videre er ulovlig. Denne bedømmelse er ikke til hinder for det her fremsatte synspunkt, da overskridelsen af støttens maksimumsgrænse er en tilsidesættelse af de i direktivet fastsatte minimumsbetingelser for godkendelse af en støtteforanstaltning. Overholdelsen af støttens maksimumsgrænse er derimod kun *en enkelt* betingelse for, at en støtteforanstaltning kan være forenelig med fællesskabsretten.

28. Men når det nu allerede er fastslået, at en bestemt støtte er uforenelig med fællesmarkedet, fordi den er i strid med den »fælles

29 — Jf. artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 4028/86. Med hensyn til forrang for bestemmelser i en fællesmarkedsordning i forbindelse med traktatens artikel 92, 93 og 94, jf. sag 177/78, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 11.

30 — Retningslinjer punkt II, litra B 3.i.) første og andet led, sammenholdt med forordning nr. 4028/86, artikel 1, stk. 1, litra a), og artikel 1, stk. 2, samt artikel 6, og cirkulære af 26.5.1988 SG(88)D/6181, femte afsnit.

31 — Jf. tillige artikel 4, stk. 1, i direktiv 87/167, der taler om, at »produktionsstøtte til bygning og ombygning af skibe *kan* betragtes som forenelig med fællesmarkedet«. Om en lignende vurdering af det syvende direktiv om støtte til skibsbygningsindustrien, Rådets direktiv 90/684/EØF af 21.12.1990 (EFT L 380, s. 27), efterfølgeren til direktiv 87/167, jf. dom af 5.10.1994, sag C-400/92, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 4701, præmis 13.

32 — Jf. artikel 10, stk. 1, i direktiv 87/167.

33 — Nævnt ovenfor i fodnote 13.

interesse«, kan dette resultat ikke neutraliseres ved, at den i hvert fald ikke ville være i strid med et andet muligt godkendelseskriterium. Denne opfattelse er vigtig for en sammenhængende fortolkning af fællesskabsretten. Påbuddet om sammenhængende anvendelse af fiskeristrukturforordningen for så vidt angår medlemsstaternes nationale lovgivning kommer i øvrigt udtrykkeligt frem i betragtningerne til forordningen [34].

29. Når forholdet mellem de bestemmelser, der ligger til grund for retstvisten, kan løses ved en fortolkning i overensstemmelse med fællesskabsretten, består der efter min opfattelse heller ikke noget »modsætningsforhold« mellem fiskeristrukturforordningen og det sjette direktiv om støtte til skibsbygningsindustrien. Løsningen af normkonflikter påhviler Fællesskabets organer og vedrører fællesskabsretten, som det er tilfældet i enhver national retsorden. Såfremt det ikke var sådan, ville fællesskabsretsordenen ikke have nogen mening, men være et »kaos« af retsakter »samlet i en broget forvirring« [35].

30. Kommissionens retsopfattelse, som kommer til udtryk i retningslinjerne, er derfor en korrekt gengivelse af retsstillingen på tidspunktet for deres udstedelse. Der kan derfor ikke — for så vidt det er relevant i den foreliggende sammenhæng — indholdsmæssigt rettes indvendinger mod retningslinjerne. At bestemte støtteforanstaltninger til bygning af fiskerfartøjer til fællesskabsflåden ikke er tilladt følger nødvendigvis af den ovenfor anførte fortolkning af fiskeristrukturforordningen, som må anses for korrekt, og af de foranstaltninger, der af medlemsstaterne er udstedt på grundlag heraf.

31. Med hensyn til den pågældende skibsbygningsstøtte kan man begrunde støttens uforenelighed med fællesmarkedet med betragtninger, som henhører under den fælles fiskeripolitik. Når der ved den fællesskabsretlige bedømmelse af statsstøtte til skibsbygning tages hensyn til fiskeristrukturpolitiske forhold, er dette derfor ikke noget fejlskøn.

32. Sagsøgerens indvending om, at den af Kommissionen i retningslinjerne anførte opfattelse af forholdet mellem fiskeristrukturforordningen og det sjette direktiv til dels fratager direktivet dets indhold, er ikke korrekt. Ordrerelateret produktionsstøtte til bygning af skibe [36], hvor der under skibsbygning også forstås den i Fællesskabet gennemførte nybygning af fiskerfartøjer på mindst 100 BT [37], er på ingen måde generelt

34 — I sjette betragtning til fiskeristrukturforordningen er bestemt:
»Strukturforanstaltninger bør så vidt muligt gennemføres inden for rammerne af flerårige udviklingsprogrammer, som for hver enkelt medlemsstat sikrer den nødvendige *sammenhæng* mellem fællesskabsforanstaltninger og nationale foranstaltninger samt sidstnævntes forenelighed med målene for den fælles fiskeripolitik« (min fremhævelse).

35 — »Rudis indigestaque moles«, Ovid, Metamorfoser, I, 7.

36 — Jf. artikel 4, stk. 1, i direktiv 87/167.

37 — Jf. artikel 1, litra a), i direktiv 87/167.

forbudt. Der er for det første mulighed for støtte, såfremt skibene er bestemt til fællesskabsflåden, og de indgår i et planlagt flerårigt udviklingsprogram, og for det andet såfremt de er bestemt til et tredjelands fiskerflåde. For begge kategorier er der med forskellige begrundelser ikke tale om, at der gives afslag, fordi støtten er uforenelig med fællesmarkedet i medfør af artikel 92, stk. 3, litra c).

33. Som foreløbig besvarelse af det første spørgsmål skal jeg derfor fastholde, at Kommissionen ved udstedelsen af »retningslinjer for gennemgangen af national støtte til fiskerisektoren« har handlet inden for rammerne af sin kompetence i medfør af traktatens artikel 92 og 93, forordning nr. 4028/86 og direktiv 87/167, og at retningslinjerne også indholdsmæssigt er i overensstemmelse med de nævnte bestemmelser.

II — *Andet spørgsmål*

1. Spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne er bundet af retningslinjerne

34. *Sagsøgeren* besvarer kun subsidiært det andet spørgsmål, da dette spørgsmål efter sagsøgerens forslag til besvarelse af det første spørgsmål er blevet uden genstand. Ifølge den af sagsøgeren anførte opfattelse har medlemsstaterne ikke pligt til at tage hensyn til retningslinjerne, da de ikke er bindende. Domstolen har ganske vist i CIRFS-dommen tilkendt en støttekodeks, som medlemsstaterne udtrykkeligt har godkendt, bindende virkning. I det foreliggende tilfælde er retningslinjerne dog en ensidig foranstaltning fra Kommissionens side, og den kan derfor ikke sammenlignes dermed.

Selv hvis man tillagde retningslinjerne bindende virkning, ville de kun gælde for eksisterende støtteordninger, da retningslinjerne er udstedt på grundlag af artikel 93, stk. 1. I det foreliggende tilfælde drejer det sig derimod om en ny støtte, for hvilken der ifølge sagsøgeren ikke ses at være nogen hjemmel til at udstede bindende retningslinjer.

35. *Den nederlandske regering* er af den opfattelse, at den første del af det andet spørgsmål skal besvares således, at retningslinjerne når alt kommer til alt bør tilkendes bindende virkning. Selv om retningslinjerne ikke allerede havde haft en sådan virkning, ville de i den foreliggende sammenhæng alligevel have fået det på grund af inkorporeringen af dem i Kommissionens afgørelse af den 22. december 1988.

36. Efter *Kommissionens* opfattelse var den nederlandske stat i det foreliggende tilfælde reelt bundet af retningslinjerne. Ved

Kommissionens godkendelsesskrivelse af 22. december 1988 var den nederlandske støtteordning kun blevet godkendt på den betingelse, at retningslinjerne og cirkulæret af 26. maj 1988 blev overholdt ved tildelingen af støtten. I medfør af artikel 93, stk. 3, måtte den nederlandske regering kun yde støtte i overensstemmelse med retningslinjerne.

ligeledes i henhold til traktatens artikel 5 en forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af traktaten eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. Når medlemsstaterne således først har erklæret sig indforstået med retningslinjerne, er de også bundet af dem.

Derudover var retningslinjerne foreslået Nederlandene som en hensigtsmæssig foranstaltning i henhold til artikel 93, stk. 1, hvilket i sig selv dog ikke medfører nogen bindende virkning. Medlemsstaterne er derfor ikke forpligtet til at erklære sig indforstået med disse foranstaltninger. Men i så fald kunne Kommissionen, såfremt en eventuel støtte var tildelt i strid med retningslinjerne, træffe afgørelse på grundlag af artikel 93, stk. 2, og heri forlange en ændring af støtteforanstaltningen.

37. Retningslinjer udstedt og bekendtgjort af en myndighed for at informere om, hvorledes den påtænker at anvende et den tillagt skøn, tjener retssikkerheden og giver grundlag for at skabe tillid til, at myndigheden forholder sig som angivet. For så vidt opstår der ved udstedelse af retningslinjer først og fremmest en forpligtelse for institutionerne selv.

Såfremt en medlemsstat derimod havde erklæret sig indforstået med retningslinjerne — hvilket er sket her ved skrivelse fra den nederlandske regering af 31. januar 1989 — så anses støtte, der er tildelt i strid med retningslinjerne, i medfør af dommen i CIRFS-sagen, for en ny støtteforanstaltning, der ikke kan gennemføres uden Kommissionens godkendelse i henhold til artikel 93, stk. 3, sidste punktum.

38. Ved anvendelsen af artikel 92, stk. 2 og 3, sammenholdt med tilsynsforpligtelserne i medfør af artikel 93, har Kommissionen et vist skøn, som den selv kan fastsætte nærmere. Kommissionen påberåber sig derfor i indledningen til retningslinjerne udtrykkeligt artikel 92, stk. 2 og 3 [38]. Desuden henviser den til artikel 93, stk. 1 [39], hvoraf kan udledes, at den ønsker at gøre retningslinjerne til et »forslag til sådanne foranstaltninger, som kræves«, som omhandlet i denne bestemmelse.

Som den nationale ret endelig allerede har anført, består der ifølge Kommissionen

38 — Jf. retningslinjerne, fjerde afsnit.

39 — Jf. retningslinjerne, sjette afsnit.

39. Ud fra begge synsvinkler, konkretisering af skønnet i medfør af artikel 92, stk. 2 og 3, og forslaget til sådanne foranstaltninger alene, kan disse retningslinjer som rent ensidige foranstaltninger efter min opfattelse ikke uden videre medføre en bindende virkning for medlemsstaternes myndigheder.

40. I det foreliggende tilfælde blev medlemsstaterne dog allerede inden offentliggørelsen af retningslinjerne i EF-Tidende [40] inddraget i udarbejdelsen heraf [41]. Med hensyn til dette går sagsøgeren ud fra den fejlagtige opfattelse, at der ikke har været nogen overenskomst mellem Kommissionen og den nederlandske regering.

41. Med afgørelsen af den 29. marts 1988 vedtog Kommissionen et *forslag* til ændring af de siden 1985 gældende retningslinjer [42]. Med skrivelse af 30. marts og 6. maj 1988 blev den nederlandske regering opfordret til at tage stilling til dette forslag. Efter modtagelse og gennemgang af medlemsstaternes synspunkter vedtog Kommissionen den endelige tekst til retningslinjerne, som den meddelte den nederlandske regering ved skrivelse af 30. november 1988 [43] og bekendtgjorde den den 8. december 1988 i EF-Tidende [44].

42. Ved denne høringsprocedure, hvorunder medlemsstaterne havde lejlighed til ikke blot at få kendskab til Kommissionens planer på grundlag af et konkret udkast, men også til at fremkomme med deres egne standpunkter, er der efter min opfattelse allerede indgået en overenskomst, som kan medføre bindende virkninger for medlemsstaterne.

43. I CIRFS-dommen [45] har Domstolen tilkendt en støtteordning, der »beror på en overenskomst mellem medlemsstaterne og Kommissionen« [46], såvel objektiv betydning som *bindende virkning*. Denne vurdering, der kan overføres til den foreliggende sag, ændres ikke af Deufil-dommen [47], hvor det drejede sig om, hvorvidt en støtteordning gyldigt kan medføre en fravigelse af traktatbestemmelser, hvilket Domstolen benægtede.

44. At der foreligger en »overenskomst«, bekræftes i den foreliggende sag af de faktiske oplysninger. I den tidligere nævnte

40 — EFT 1988 C 313, s. 21.

41 — Kommissionens skrivelse af 30.11.1988, dok. SG(88)D/13965, bilag 5 til Kommissionens skriftlige indlæg.

42 — EFT 1985 C 268, s. 2.

43 — Jf. fodnote 41.

44 — Jf. fodnote 40.

45 — Nævnt ovenfor i fodnote 17.

46 — Præmis 36.

47 — Nævnt ovenfor i fodnote 17.

skrivelse af 30. november 1988 til den nederlandske regering, hvori den fik underretning om retningslinjerne, blev regeringen opfordret til inden en fastsat frist at fremsende meddelelse om, at retningslinjerne for fremtiden ville blive fulgt. Ved skrivelse af 31. januar 1989 fra Nederlandenes Faste Repræsentation [48] erklærede den nederlandske regering sig formelt indforstået med at følge retningslinjerne [49]. Der er efter min opfattelse senest med denne erklæring opstået en retlig forpligtelse for Nederlandene.

45. Det forhold, at en medlemsstats tilslutning medfører bindende virkning, hindrer efter min opfattelse heller ikke en medlemsstats samarbejdsvillighed. En medlemsstat, som nægter at give sin tilslutning, er ganske vist formelt set ikke bundet på samme vis som en medlemsstat, som har forpligtet sig til at overholde retningslinjerne. Men ved udformningen af støttepolitikken vinder en medlemsstat, der ikke har medvirket ved udarbejdelsen af overenskomsten, ingen fordele, da Kommissionen i forbindelse med sin tilsynsforpligtelse anvender de af den udarbejdede retningslinjer, og den pågældende medlemsstat så bliver bundet til at overholde retningslinjerne. Desuden mister en medlemsstat, som nægter at deltage i samarbejdet omkring overenskomsten, muligheden for på forhånd at få indflydelse på retningslinjerne.

46. De nederlandske myndigheder, der har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende støtteansøgninger, har derfor med rette antaget, at de var bundet af retningslinjerne.

47. Den bindende virkning støttes i det konkrete tilfælde, foruden på den nederlandske regerings tilslutning, tillige på et mere vidtrækkende aspekt, som følger umiddelbart af direktiv 87/167. I henhold til direktivets artikel 10, stk. 2, litra a), anmelder medlemsstaterne på forhånd til Kommissionen »nye såvel som bestående støtteordninger eller ændringer af bestående støtteordninger, som omhandlet i dette direktiv«, og de iværksætter ikke støtten uden dennes tilladelse.

48. En således udformet forpligtende meddelelse fremsendte den nederlandske regering til Kommissionen vedrørende den generelle støtteordning til nybygning af søgående skibe 1988 [50]. Godkendelsen, uden hvilken en støtte ikke gyldigt kunne ydes, blev givet

48 — Jf. dokument nr. 639 i bilag 7 til Kommissionens skriftlige indlæg.

49 — I denne skrivelse står ordret:
»Naar aanleiding van dit verzoek kan de Nederlandse regering mededelen dat de huidige nationale steunmaatregelen voldoen aan de richtsnoeren. Zij wil erop wijzen dat de Europese Commissie van de nationale maatregelen terzake op de hoogte is via de verstrekte informatie in het kader van het artikel 93, lid 2, onderzoek naar de Nederlandse steunmaatregelen, de aanmelding van nieuwe steunmaatregelen en de aanmelding van de Nederlandse uitvoeringsbepalingen van Vo 4028/86. Toekomstige maatregelen zullen conform de bepalingen van het EEG-Verdrag worden aangemeld en toegepast.«
»I anledning af denne anmodning kan den nederlandske regering bekræfte, at de nuværende nationale støtteordninger er i overensstemmelse med retningslinjerne. Den påpeger, at EF-Kommissionen er blevet underrettet om nationale foranstaltninger på dette område gennem de meddelte oplysninger i medfør af artikel 93, stk. 2, undersøgelsen af de nederlandske støtteordninger, anmeldelsen af nye støtteordninger samt anmeldelsen af de nederlandske gennemførelsesbestemmelser med hensyn til forordning nr. 4028/86. Fremtidige ordninger vil blive anmeldt og anvendt i overensstemmelse med bestemmelserne i EØF-traktaten.«

50 — I henhold til Kommissionens godkendelsesskrivelse af 22.12.1988 (dok. SG(88)D/15402, bilag 1 til Kommissionens skriftlige indlæg) blev de ændringer, der behøvede godkendelse, meddelt ved skrivelse af 26.10.1988.

af Kommissionen ved skrivelse af 22. december 1988. Godkendelsen blev meddelt på betingelse af, at retningslinjerne ved ydelse af støtte blev overholdt. På denne måde opstod der for regeringen en pligt til at overholde retningslinjerne ved tildeling af støtte til gennemførelse af det sjette direktiv om støtte til skibsbygningsindustrien.

49. Sagsøgerens indsigelse om, at selskabet i hvert fald kun er bundet af retningslinjerne for så vidt angår eksisterende støtteordninger, men ikke for nye støtteordninger, må forkastes, da såvel den nederlandske regerings accept af at respektere retningslinjerne som godkendelsen af ordningen på betingelse af, at retningslinjerne overholdes, tillige omfatter den fremtidige overholdelse.

50. Den franske regerings indsigelse om, at retningslinjerne på ingen måde kan være egnet til at kvalificere eksisterende støtteordninger som nye støtteordninger med de deraf følgende retsvirkninger, behøver jeg ikke nærmere at gennemgå, da den ikke er relevant i dette tilfælde.

51. En tilsvarende bindende virkning som retningslinjernes opstod i øvrigt også for så vidt angik indholdet af Kommissionens cirkulære af 26. maj 1988 [51] ved dets inkorporeringen i godkendelsesskrivelsen af 22. december 1988. Efter min opfattelse kunne cirkulæret alene som ensidig retsakt ikke medføre sådanne virkninger. Men da cirkulæret blev gjort til det materielle grundlag for godkendelsen i henhold til artikel 10, stk. 2, i direktiv 87/167, blev det juridisk forpligtende.

52. Til den første del af det andet spørgsmål skal jeg derfor anføre, at medlemsstatens myndigheder var bundet af Kommissionens retningslinjer.

2. Retningslinjernes materielle rækkevidde

53. Endelig skal jeg foretage en undersøgelse vedrørende den anden del af det andet spørgsmål, som vedrører den materielle rækkevidde af den indtrådte bindende retsvirkning. Den nationale ret ønsker oplyst, om det gør en forskel, såfremt det omhandlede fartøj ikke alene er bestemt til fiskeri i farvande, der henhører under Fællesskabets medlemsstaters højhedsområde eller jurisdiktion, men tillige til fiskeri i farvande, som er omfattet af Fællesskabets eksterne fiskeripolitik.

51 — Dok. SG(88)D/6181 i bilag 8 til Kommissionens skriftlige indlæg.

54. *Sagsøgeren* henviser til, at det fartøj, til bygning af hvilket der er ansøgt om støtte, er blevet udrustet til fiskeri uden for Fællesskabets farvande og for tiden også rent faktisk fisker i amerikanske farvande. Selv om Kommissionen havde haft kompetence til at udstede retningslinjer, som medlemsstaterne skulle respektere, så kunne det i hvert fald kun gælde for fartøjer, som fisker inden for Fællesskabets medlemsstaters højhedsområde eller jurisdiktion. Udvidelsen af forbuddet mod støtte til bygning af fiskerfartøjer, som fisker inden for tredjelandes højhedsområde eller jurisdiktion, ville dels være en overskridelse af Kommissionens kompetence, og dels være helt uberettiget. En sådan støtte ville ikke have den ringeste indflydelse på den gennem den fælles fiskeripolitik tilsigtede opretholdelse af fiskebestandene i fællesskabsfarvandene.

55. *Den nederlandske regering* anfører, at den af den nationale ret foretagne sondring med hensyn til de farvande, hvori der fiskes, ikke finder støtte i de relevante fællesskabsbestemmelser. Ifølge dem er det afgørende, om fartøjet er bestemt til fællesskabsflåden.

56. *Kommissionen* er ligeledes af den opfattelse, at det ved anvendelsen af de pågældende retsakter ikke er afgørende, hvor fiskerfartøjet fisker, men om det indgår i fællesskabsflåden.

57. Jeg kan tiltræde det af den nederlandske regering og af Kommissionen anførte. Af de relevante fællesskabsretsakter kan ikke udledes, at fiskerfartøjer med hensyn til støtten skal behandles forskelligt, alt efter hvor de fisker. For anvendelsen af fællesskabsretten er det alene relevant, om fartøjet indgår i fællesskabsflåden. Tilhørsforholdet skal fastlægges på grundlag af objektive kriterier. Som anført i Kommissionens overbevisende indlæg under den mundtlige forhandling er det udelukkende afgørende, under hvilket flag skibet sejler.

58. Der er i øvrigt flere argumenter for en sådan opfattelse. Effektive bestræbelser på at opnå formålet med den fælles fiskeripolitik forudsætter, at alle fiskerfartøjer, som sejler under en medlemsstats flag, har pligt til at overholde de fællesskabsretlige regler, som ikke blot kan omgås ved at lade fartøjet fiske et andet sted. Den fælles fiskeripolitik har f.eks. bl. a. til formål at foretage en mere eller mindre retfærdig opdeling af fiskerettighederne til de i Fællesskabet tilgængelige fangststeder [52]. De pågældende regler vedrører ikke blot Fællesskabets farvande, men omfatter tillige de fangstpladser, der i

52 — Opnåelsen af dette mål er fastsat i en lang række fællesskabsretsakter om fangstkvoter og deres fordeling.

henhold til internationale overenskomster er åbne for Fællesskabet.

59. Selv om man som sagsøgeren anser bevarelsen af fiskebestandene for det vigtigste formål for den fælles fiskeripolitik, betyder dette ikke, at Fællesskabets kompetence ophører ved de fælles farvandes grænse, da indgåede internationale forpligtelser til bevarelse af fiskebestandene er bindende for Fællesskabet [53].

60. Derfor er det efter fællesskabsretten afgørende kriterium for, om et fartøj indgår i fællesskabsflåden, det flag, under hvilket skibet sejler.

C — Forslag til afgørelse

61. Jeg skal herefter foreslå, at de præjudicielle spørgsmål besvares således:

»1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i henhold til artikel 93 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab kompetence til at udarbejde retningslinjer for gennemgangen af national støtte til fiskerisektoren, at offentliggøre dem og lægge dem til grund ved vurderingen af nationale støtteordninger, hvori er fastsat kriterier, der dels er baseret på Rådets forordning (EØF) nr. 4028/86 af 18. december 1986 om fællesskabsforanstaltninger til forbedring og tilpasning af fiskeri- og akvakulturstrukturerne, dels på Rådets direktiv af 26. januar 1987 om støtte til skibsbygningsindustrien (87/167/EØF).

2) Såfremt en medlemsstat formelt har tilsluttet sig de nævnte retningslinjer, er den forpligtet til at lægge disse til grund ved afgørelse angående en ansøgning

53 — Jf. dom af 25.7.1991, sag C-258/89, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 3977, præmis 9.

om støtte til bygning af et fiskerfartøj. Det samme gælder, såfremt Kommissionen har gjort retningslinjerne til genstand for en tilladelse vedrørende en medlemsstats støtteordning, som omhandlet i artikel 10, stk. 2, i Rådets direktiv af 26. januar 1987 om støtte til skibsbygningsindustrien (87/167/EØF).

Forpligtelsen gælder for alle fiskerfartøjer, som indgår i fællesskabsflåden, hvilket tilhørsforhold bestemmes af det flag, skibet sejler under.«