FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

föredraget den 23 maj 1996 *

A — Inledning

1. Föreliggande förfarande avser en begäran om förhandsavgörande från Raad van State i Nederländerna. Begäran om förhandsavgörande rör frågan om räckvidden av rättsakter som antagits av gemenskapen avseende dels dess fiskeripolitik, dels stöd till fartygsbyggande, inom ramen för de bestämmelser om stöd som finns i artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget.

2. Klaganden i målet vid den nationella domstolen (IJssel-Vliet Combinatie BV) ansökte den 28 november 1988 om stöd för att bygga ett fiskefartyg (trålare/fisktransportfartyg). Ansökningen avslogs den 1 december 1989 av den myndighet, Minister van Economische Zaken, som är motpart i det nationella målet.

3. Medlemsstatens stödförfarande grundar sig på Regeling generieke steun zeescheepsnieuwbouw 1988 [1] (1988 års reglering av allmänt stöd för nybyggnad av fartyg, i fortsättningen kallad stödregleringen). Enligt stödregleringen kan subventioner lämnas för uppdrag som har getts mellan den 31 december 1987 och den 1 januari 1991. En ansökan om subventioner skall enligt artikel 12.1 f i stödregleringen avslås, om beviljande av subventioner strider mot de förpliktelser staten har på grund av EG-fördraget. Enligt artikel 28 i stödregleringen krävdes för att fatta beslut på grund av stödregleringen att denna blev godkänd av kommissionen. Sådant godkännande meddelades genom en skrivelse den 22 december 1988.

4. Den omtvistade subventionsansökningen avslogs på den grunden att stöd för nybyggnad av ett fiskefartyg enligt kommissionens ståndpunkt, av vilken myndigheten kände sig bunden, med hänsyn till reduceringen av kapaciteten i fiskeflottan endast kunde beviljas om det innefattades i det fleråriga utvecklingsprogram som anges i rådets förordning (EEG) nr 4028/86 [2] om gemenskapsåtgärder för att förbättra och anpassa strukturerna inom fiskeri-och vattenbrukssektorn [3], vilket inte var förhållandet i det konkreta fallet. I motiveringen för avslagsbeslutet stöder myndigheten sig på kommissionens skrivelse av

* Originalspråk: tyska.

1 — *Stert.* 1988, s. 215.

2 — Rådets förordning EEG nr 4028/86 den 18 december 1986 om gemenskapsåtgärder för att förbättra och anpassa strukturerna inom fiskeri-och vattenbrukssektorn (EGT nr L 376, s 7, nedan kallad fiskeristrukturförordningen).

3 — Kommissionens beslut 88/123/EEG av den 11 december 1987 om det fleråriga utvecklingsprogrammet för fiskeflottan (1987-1991), som Nederländerna har föreslagit i enlighet med förordning (EEG) nr 4028/86 (EGT nr L 62, 1988, s 28).

den 22 december 1988 om godkännande av stödregleringen, i vilken det erinras om att stöd för byggande av fiskefartyg måste motsvara såväl "riktlinjerna för prövning av nationellt stöd inom fiskerisektorn" [4] som alla föreskrifter i kommissionens cirkulär av den 26 maj 1988 [5] beträffande statligt stöd för fiske och fartygsbyggande.

5. *Den domstol som begärt förhandsavgörande* anför i sin begäran att kommissionen vid bedömningen av frågan om huruvida en nationell stödåtgärd för byggande av ett fartyg, som är avsett för fiske i vatten som tillhör medlemsstaterna och lyder under deras jurisdiktion, är förenlig med gemenskapsrätten, utövar den behörighet som överlåtits till den enligt artikel 93.1 i EG-fördraget "med hjälp av såväl kriterier som hämtats från konkurrenspolitiken som kriterier som hämtats från den gemensamma fiskeripolitiken". Dessa kriterier har kommissionen närmare utvecklat i riktlinjerna. Den hänskjutande domstolen anser det därför erforderligt att klargöra på vilken grund kommissionens behörighet att anta dessa riktlinjer vilar och vilken rättsverkan riktlinjerna har.

Den hänskjutande domstolen undersöker argument för och emot behörighet för kommissionen att anta bindande tolkningsregler för bedömningen av nationella stödåtgärder.

Mot en sådan behörighet talar enligt den domstolen att rådet inte uttryckligen har bemyndigat kommissionen att vid sin gemenskapsrättsliga bedömning av nationellt stöd göra överväganden, utöver sådana som uteslutande rör konkurrenspolitiken, som hämtats från gemenskapens fiskeripolitik.

För en behörighet för kommissionen talar däremot enligt den hänskjutande domstolen att det inte är uteslutet att stöd som beviljats för byggande av ett fiskefartyg avsett för gemenskapens flotta skulle kunna ses som en stödåtgärd för att gynna utvecklingen av vissa näringsverksamheter enligt artikel 92.3 c i EG-fördraget, som kommissionen under vissa omständigheter kan anse förenlig med den gemensamma marknaden. Det kan tänkas att kommissionen inom denna ram även utan uttryckligt bemyndigande kan få göra överväganden som hämtats från den gemensamma fiskeripolitiken, såväl vid bedömningen av ett enstaka fall som vid fastställandet av allmänna riktlinjer.

Om det anses att kommissionen är behörig att anta riktlinjer uppkommer också frågan om och på vilken grund en medlemsstat är förpliktad att ta hänsyn till dessa när den skall fatta beslut med anledning av en ansökan om stöd. Raad van State anser att artikel 5 i EG-fördraget är tillämplig i detta fall

4 — EGT nr C 313, 1988, s. 21.

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

och har ställt domstolen följande frågor för förhandsavgörande:

"1) *Har Europeiska gemenskapernas kommission* — med beaktande av artikel 42 i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen jämförd med artikel 49 i rådets förordning (EEG) nr 4028/86 av den 18 december 1986 om åtgärder för att förbättra och anpassa strukturerna inom fiskeri- och vattenbrukssektorn — *under utövande av den behörighet* att granska den reglering av stöd som förekommer i medlemsstaterna *som följer av artikel 93* i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, *i syfte att samordna den ovan nämnda förordningen (EEG) nr 4028/86 och rådets direktiv 87/167/EEG* av den 26 januari 1987 om stöd till varvsindustrin, *för bedömningen av nationella stödregleringar rätt att utarbeta, offentliggöra och använda riktlinjer för granskning av nationellt stöd inom fiskerisektorn (88/C-313/09) som — förutom kriterier som uteslutande rör konkurrenspolitiken — innehåller kriterier som hämtats från den gemensamma fiskeripolitiken, om inte rådet uttryckligen har gett kommissionen denna befogenhet?* [6]

2) Om den första frågan besvaras jakande:

Är medlemsstaterna skyldiga att tillämpa nämnda riktlinjer då de fattar ett beslut angående en ansökan om stöd för att bygga ett fartyg avsett för fiske? Om svaret på detta är jakande, på vilken rättslig grund vilar i så fall denna skyldighet?

Föreligger denna skyldighet endast i fall då fartyget i fråga helt eller delvis är avsett för fiske i de vatten som hör under Europeiska ekonomiska gemenskapens medlemsstaters överhöghet eller jurisdiktion eller de vatten som berörs av den externa fiskeripolitiken?"

6. Klaganden i målet vid den nationella domstolen, den nederländska och den franska regeringen samt kommissionen har yttrat sig. Vad de anfört återkommer jag till i samband med den rättsliga bedömningen.

B — Rättslig bedömning

7. För att besvara de frågor för vilka förhandsavgörande begärts måste man inom ramen för den första frågan först pröva om kommissionen har behörighet att anta "riktlinjer för prövning av nationellt stöd inom fiskerisektorn" och därefter pröva om riktlinjernas innehåll är förenligt med gemen-

6 — Författarens kursivering.

skapsrätten, innan man inom ramen för den andra frågan undersöker om riktlinjerna är bindande och vilken räckvidd de har.

8. Först måste man pröva den av klaganden vid det muntliga förfarandet framförda invändningen att det omstridda stödet materiellt sett inte är något stöd till fiskerinäringen utan endast och allenast är avsett för det aktuella varvet. Stödet är ägnat och avsett att göra det klagande europeiska varvet konkurrenskraftigt på den internationella marknaden. Varvet konkurrerade nämligen med ett norskt varv om uppdraget. Stödet kommer enligt klaganden inte heller uppdragsgivaren till godo, till exempel i form av prisnedsättning. Uppdragsgivaren har därför inga fördelar av att ett stöd beviljas.

9. Både enligt direktivet om stöd för fartygsbyggande och enligt den nederländska regleringen av allmänt stöd för fartygsnybyggnad syftar stödet ostridigt till att understödja den europeiska varvsindustrin och göra den konkurrenskraftig på den internationella marknaden. [7] Trots detta ifrågasätter jag om ett stöd till varvet inte kan vara till nytta för den eventuelle uppdragsgivaren. Även om någon prisnedsättning inte medges eller överenskommits kommer de ekonomiska återverkningar stödet får på varvet med stor sannolikhet att inverka på utformningen av avtalet. Om man till en början utgår från att stödet försätter varvet i ett konkurrenskraftigt utgångsläge innebär detta att varvet genom stödet kan erbjuda byggande av ett fartyg på villkor som är intressanta för den eventuelle uppdragsgivaren och som kanske har avgörande betydelse för tilldelande av uppdraget. Även om stödet inte omedelbart tillförs uppdragsgivaren kan man enligt min mening ändå anta att det i vart fall indirekt tillfaller honom eftersom varvet kan ge honom det ekonomiskt mest intressanta anbudet. Vid prövningen av vem som gynnas mest av en statlig stödåtgärd kommer inte enbart den omedelbare mottagaren av stödet i blickfånget utan också den verkan subventionen [8] har därutöver.

10. Bortsett från den mätbara omfattning i vilken stödet kan anses som hjälp till den eventuelle uppdragsgivaren kan det på grund av de värderingar som återfinns i de rättsakter som ligger till grund för stödet ses som ett gynnande av produkten "fiskefartyg". Utgångspunkten för detta synsätt är att det finns olika slags stöd [9]. Gemenskapslagstiftaren har i direktivet 87/167 tillerkänt produk-

7 — Jfr andra övervägandet i rådets direktiv 87/167/EEG av den 26 januari 1987 (EGT nr L 69, s. 55); i fortsättningen kallat det sjätte direktivet.

8 — Jfr i detta avseende mitt förslag till avgörande av den 7 juni 1988 i mål 102/87 (Frankrike mot kommissionen, Rec. 1988, s. 4067, punkt 22) och generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande den 3 maj 1996 i mål C-241/94 (Frankrike mot kommissionen, REG s. I-4551, punkt 51 f.).

9 — Jfr sjunde övervägandet och artiklarna 4, 5, 6, 7 och 8 i direktivet 87/167.

tionsstöd företräde. [10] Produktionsstöd som är uppdragsrelaterade kan enligt detta direktiv inte beviljas eller tas i anspråk för byggande av vilket fartyg som helst, utan endast för fartyg som räknas upp i artikel 1 a i direktivet, till vilka fiskefartyg från och med 100 bruttoton [11] hör. Denna uppräkning ger en klar uppfattning om vilka företag som kan gynnas. Man kan enligt min mening därav också dra slutsatsen att man vid uppdragsrelaterade produktionsstöd även gynnar den produkt som skall tillverkas. Vid sidan av det omedelbara ekonomiska stödet till varvet gynnas byggandet av ett bestämt fartyg som i övrigt endast är berättigat till stöd om det uppfyller vissa i förväg fastställda kriterier.

11. Klagandens argument att det omtvistade stödet inte i någon del kan ses som stöd för att främja fiskerinäringen utan endast kommer det ansökande varvet till godo skall därför avvisas.

I — *Besvarande av den första frågan*

De som yttrat sig under förfarandet har intagit olika ståndpunkter till de framlagda rättsfrågorna.

12. *Klaganden* anser att den första frågan syftar till att klargöra om kommissionen genom riktlinjerna på grund av övervägan-den avseende fiskeripolitiken får avvika från de i sjätte direktivet [12] fastställda kriterierna vid bedömningen av frågan om huruvida stöd för fartygsbyggande är förenligt med den gemensamma marknaden. Den så uppfattade frågan om förhandsavgörande skall enligt klaganden besvaras nekande.

Enligt klagandens uppfattning får kommissionen inte göra bedömningen av om ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden beroende av andra kriterier än de som anges i rådets sjätte direktiv om stöd till varvsindustrin. Sjätte direktivet slår fast att ett stöd kan anses vara förenligt med den gemensamma marknaden så snart det uppfyller de i direktivet angivna villkoren (artikel 1 d.2). Ett stöd för byggande av fartyg kan beviljas om det högsta stödbelopp som anges i artikel 4.1 i direktivet inte har överskridits. Direktivet innehåller ingen hänvisning till fiskeripolitiken.

Av motiveringen i domen i förenade målen C-356/90 och C-180/91 [13] vill klaganden motsatsvis dra slutsatsen att ett stöd för byggande av fartyg, som inte överskridit det högsta beloppet, i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto) är förenligt med den

10 — Jfr sjunde övervägandet och artikel 4 i direktivet 87/167.

11 — Att det är fråga om bruttoton framgår även av förkortningen BT i bilagan till direktivet.

12 — Se direktiv 87/167.

13 — Dom av den 18 maj 1993 (Belgien mot kommissionen, Rec. s. I-2323, 1993, punkt 30— 33).

gemensamma marknaden. Sjätte direktivet ger — i motsats till de tidigare direktiven — inte kommissionen någon prövningskompetens därutöver.

Om kommissionen likväl, i strid med vad klaganden anser, skulle ha utrymme för att göra en skönsmässig bedömning får i vart fall inte några överväganden som stöds på fiskeripolitiken inverka på bedömningen. När det i artikel 49 i fiskeristrukturförordningen [14] utan inskränkning hänvisas till tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget, betyder detta enligt klaganden att endast rent konkurrenspolitiska överväganden får spela en roll i de överväganden som sker på grund av denna föreskrift. Dessa konkurrenspolitiska bedömningar har rådet för sin del konkretiserat i sjätte direktivet i överensstämmelse med artikel 92.3 d i fördraget. För övrigt får kommissionen enligt detta direktiv, som i sin tur stöder sig på artikel 92.3 d (numera e), inte underkasta ett stöd förnyad prövning enligt artikel 92.3 c. Kommissionen har alltså, enligt klaganden, genom den i riktlinjerna gjorda bedömningen överskridit sin kompetens.

13. Den *nederländska regeringen* företräder ståndpunkten att kommissionen är fullt behörig att anta riktlinjer. Behörigheten beror dels på kommissionens mycket långtgående befogenheter inom konkurrenssektorn, dels på karaktären av riktlinjerna, vilka ger medlemsstaterna information om den politik kommissionen för inom fiskerisektorn. Det är viktigt att hålla i minnet att riktlinjerna även innehållsmässigt står i överensstämmelse med fiskeristrukturförordningen och sjätte direktivet om stöd till varvsindustrin.

Den nederländska regeringen redogör mycket utförligt för syftet med och nyttan av riktlinjerna, vilka visserligen i sig inte är bindande men som dock i det aktuella sammanhanget mycket väl kunde ha bindande rättsverkan. Med avseende på kommissionens behörighet hänvisar den nederländska regeringen till att det är kommissionens uppgift att allmänt övervaka att gemenskapens politik är enhetlig. Därför måste den inom ramen för sin stödpolitik beakta innehållet såväl i den aktuella förordningen som i direktivet. Det råder följaktligen enligt den nederländska regeringen inte något tvivel om att kommissionen haft rätt att anta riktlinjerna.

14. Den *franska regeringen* fäster särskilt uppmärksamheten på frågan om räckvidden och de rättsliga verkningarna av riktlinjerna eller jämförbara åtgärder av kommissionen, vilket är en fråga vars betydelse går långt utöver föreliggande fall. Den franska regeringen anser att riktlinjer, gemenskapsramar

14 — Förordning (EEG) nr 4028/86.

samt meddelanden eller brev till medlemsstaterna är ägnade att underrätta medlemsstaterna om på vilket sätt kommissionen avser att utöva sin omfattande rätt till skönsmässig bedömning inom stödsektorn. Det är god förvaltning att låta medlemsstaterna veta vilka stöd som kan anses förenliga med den gemensamma marknaden.

Enligt den franska regeringens uppfattning kan kommissionen tillgripa detta slags rättsakter för att tolka de tillämpliga föreskrifterna inom stödsektorn eller för att föreslå medlemsstaterna "lämpliga åtgärder, som erfordras för den gemensamma marknadens utveckling och funktion". Dessa rättsakter kan å andra sidan inte i något fall vara bindande såvida de inte kan stödja sig på en särskild rättslig grund såsom artikel 92—94 i EG-fördraget. Om kommissionen har tillåtit ett stödsystem kan sålunda antagandet av en gemenskapsregel inte medföra att tillåtligheten av stöd som står i överensstämmelse med det allmänna systemet ifrågasätts, kanske med resultat att de under vissa omständigheter till och med måste betraktas som nya stöd. Om en medlemsstat inte rättar sig efter de föreslagna åtgärderna kan kommissionen på sin höjd inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i fördraget med avseende på det allmänna systemet.

Den franska regeringen anser att kommissionen i föreliggande fall har överskridit sin tolkningsbehörighet, då de båda breven från kommissionen av den 30 mars och av den 26 maj 1988 är ägnade att modifiera den av rådet beslutade rättsakten om stöd till varvsindustrin. Ett stöd som det här omtvistade är enligt den franska regeringen i själva verket tillåtet enligt sjätte direktivet och utesluts inte av fiskeriförordningen.

Direktivet om stöd till varvsindustrin har för övrigt antagits efter fiskeriförordningen. Sjunde direktivet om stöd till varvsindustrin utsträcker likaså sitt tillämpningsområde till fiskefartyg. Om kommissionen ansett de båda av rådet antagna aktuella rättsakterna vara sinsemellan oförenliga hade den varit tvungen att underställa rådet ett förslag till ändring av direktivet. Kommissionen har i vart fall inte haft rätt att anta riktlinjer som innehållsmässigt avviker från direktivet.

15. *Kommissionen* företräder ståndpunkten att den inom ramen för sin prövningsbehörighet enligt artikel 92—94 i EG-fördraget — vilka artiklar för övrigt förklarats vara tillämpliga i den aktuella fiskeristrukturförordningen [15] — även utan uttryckligt bemyndigande är berättigad att beakta kriterier som lånats från den gemensamma fiskeripolitiken.

15 — Rådets förordning (EEG) nr 2908/83 den 4 oktober 1983 (EGT nr L 290, s. 1) och rådets förordning (EEG) nr 3699/93 den 21 december 1993 (EGT nr L 346, s. 1).

Denna rätt stöder den för det första på förhållandet mellan artiklarna 39 och 42, å ena, och artikel 92—94 i fördraget, å andra sidan. I den mån konkurrensreglerna förklarats tillämpliga inom en sektor av jordbrukspolitiken får vid prövning av konkurrensföreskrifterna även de mål som anges i artikel 39 i fördraget beaktas. Denna bedömning stöds enligt kommissionen av domstolens rättspraxis [16], i vilken jordbrukspolitikens mål har tillerkänts företräde framför konkurrenspolitikens.

Kommissionen stöder dessutom sin rätt att vid granskningen av stöden beakta jordbrukspolitikens mål direkt på artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget. Kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid prövningen av nationella stödåtgärders förenlighet med den gemensamma marknaden enligt artikel 92.3 c. Kommissionen har antagit riktlinjerna inom ramen för denna skönsmässiga bedömning. Med fiskeristrukturförordningen har rådet förtydligat begreppet "gemensamt intresse" enligt artikel 92.3 c. Vid utövandet av sin prövningsbehörighet har kommissionen sedan år 1988 endast förklarat sådant stöd för byggande av fiskefartyg som kunnat inordnas i ett flerårigt program enligt fiskeristrukturförordningen som förenligt med den gemensamma marknaden. Kommissionen har då, även i de fall då medlemsstaten ensam finansierat stödet, som översta gräns tillämpat det högsta stödbelopp som gäller vid gemensam finansiering. Vid sin skönsmässiga bedömning har kommissionen kunnat beakta förhållandet mellan förordning nr 4028/86 och direktiv 87/167. Frågan om stöd för byggande av fiskefartyg upptar för övrigt endast ett begränsat utrymme i riktlinjerna, som också behandlar annat nationellt stöd till fiskerisektorn. Såvitt avser stöd för byggande av fiskefartyg är förordning nr 4028/86 en lex specialis i förhållande till direktivet 87/167.

Efter det att kommissionen på sätt ovan angetts motiverat sin rätt att vid granskningen av stöd beakta mål i fiskeripolitiken tar den inom ramen för besvarande av den första frågan särskilt ställning till sin behörighet att anta riktlinjer. Dessa har enligt kommissionen ett dubbelt syfte. För det första är de "lämpliga åtgärder" enligt artikel 93.1 och för det andra utgör de en konkret tillämpning av det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har enligt artikel 92.3. Kommissionen anser att dess rätt att anta sådana riktlinjer har stöd i domstolens praxis. [17]

16. Kommissionen anser sig principiellt ha stort utrymme för skönsmässig bedömning vid sin granskning av stöden. Detta visar sig särskilt tydligt vid bedömningen av stöd som kan anses vara förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 92.3. Den

16 — Dom av den 5 oktober 1994, Tyskland mot rådet (C-280/93, Rec. 1994, s. I-4973) och dom av den 26 juni 1979, Pigs and Bacon (177/78, Rec. 1979, s. 2161).

17 — Dom av den 24 februari 1987, Deufil mot kommissionen (310/85, Rec. 1987, s. 901) och av den 24 mars 1993, CIRFS mot kommissionen (C-313/90, Rec. 1993, s. I-1125).

viktigaste grunden för tillstånd är därvid artikel 92.3 c, som gäller stöd för att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Det stora utrymmet för skönsmässig bedömning gäller såväl vid granskningen av redan existerande stöd enligt artikel 93.1 och 93.2 som vid prövning av stöd enligt artikel 93.3. Mot det stora utrymmet för skönsmässig bedömning svarar en omfattande behörighet att besluta om tillstånd till respektive avslag på medlemsstaternas stödprogram. En medlemsstat får sålunda enligt sista meningen i artikel 93.3 inte genomföra en avsedd åtgärd förrän kommissionen har meddelat ett slutgiltigt beslut.

17. Det är därför god förvaltning att kommissionen antar och offentliggör riktlinjer i vilka den meddelar på vilket sätt den avser att utöva sin skönsmässiga bedömning vid granskningen av stöden. Antagandet av riktlinjer ligger också uppenbart i medlemsstaternas intresse eftersom de därigenom kommer att kunna ta hänsyn till kommissionens inställning i sin stödpolitik och därigenom undvika eventuella konflikter. Riktlinjer respektive gemenskapsramar av beskrivet innehåll och ändamål har tidigare godtagits av domstolen. [18]

18. Innehållet i riktlinjerna måste prövas med beaktande av det sammanhang av bestämmelser i vilka de ingår. Riktlinjer är principiellt att betrakta som rättsenliga när de inte strider mot EG-fördraget eller bindande rättsakter som antagits av gemenskapens institutioner. De omtvistade riktlinjerna kallas "riktlinjer för prövning av nationellt stöd inom fiskerisektorn". Gemenskapens grundläggande rättsakt avseende stöd inom fiskerisektorn var, inom den tidrymd som är av intresse för beslutet, den av rådet den 18 december 1986 antagna förordningen nr 4028/86. Denna fiskeristrukturförordning omnämns uttryckligen i ingressen till riktlinjerna. Ett väsentligt karaktärsdrag för de enligt förordningen tillåtna stöden är att de måste ingå i ett "flerårigt utvecklingsprogram", [19] som skall framläggas av medlemsstaterna och godkännas av kommissionen.

19. Det endast något senare, den 26 januari 1987, av rådet antagna direktivet [20] om stöd till varvsindustrin antogs med stöd av artikel 92.3 d [21] och artikel 113. De i direktivet åsyftade stöden avser alltså "stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut med kvalificerad majoritet", [22] vilka *kan* anses vara förenliga med den gemensamma marknaden. Direktivet har sålunda som mål att utöka en kategori av nationellt

18 — Jfr mål 310/85 (Deufil, ovan fotnot 17) "stödkodex"; mål C-313/90 (CIRFS, ovan fotnot 17) "stöddisciplin"; dom av den 29 juni 1995, Spanien mot kommissionen (C-135/93, Rec. 1995, s. I-1651) "Gemenskapsramar för statliga stöd".

19 — Jfr artikel 2 andra stycket i förordningen.

20 — Direktiv 87/167, antaget redan den 22 december 1986; jfr *Europeiska gemenskapernas bulletin* nr 12, 1986, s. 72 och 153.

21 — Numera tredje stycket e.

22 — Jfr artikel 92.3 d respektive e i fördraget.

stöd med ytterligare stöd som kan godkännas. Däremot medför direktivet inte att visst nationellt stöd blir direkt tillåtet, eftersom stödet är beroende av att medlemsstaterna vidtar ytterligare åtgärder och av att det godkänns enligt gemenskapsrätten. [23]

20. Fiskeristrukturförordningen och direktivet om stöd till varvsindustrin har skilda tillämpningsområden och mål. Trots detta täcker reglerna inom området för stöd för byggande av vissa fiskefartyg [24] avsedda för gemenskapens fiskeflotta [25] delvis varandra. Det är därför såväl med tanke på innehållet som med hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna erforderligt att klargöra konkurrensförhållandet mellan föreskrifterna.

21. Till en början måste man beakta att direktivet om stöd till varvsindustrin antogs efter fiskeristrukturförordningen, vilket klaganden uttryckligen har påpekat. Enligt min mening kan man dock inte, med utgångspunkt från den kronologiska ordning efter vilken gemenskapens rättsakter antagits, anföra något argument för att en av rättsakterna skulle vara underordnad den andra, vilket också är osannolikt med hänsyn till att de tillkom inom en så kort period. Fiskeristrukturförordningen beslöts av rådet den 18 december 1986, och bara fyra dagar senare, alltså den 22 december 1986, antog rådet sjätte direktivet om stöd till varvsindustrin. [26] Dessutom går det inte, vare sig av övervägandena eller av bestämmelserna i direktivet, att dra någon slutsats om att avsikten varit att sätta någon föreskrift i fiskeristrukturförordningen ur kraft.

22. Betraktar man rättsakterna — en förordning och ett direktiv — med avseende på en eventuell rangordning på grund av deras art kan man konstatera att enligt artikel 189 i EG-fördraget har en förordning allmän giltighet, är bindande till alla delar och direkt tillämplig i varje medlemsstat medan ett direktiv visserligen är bindande för varje medlemsstat som det är riktat till med avseende på det resultat som skall uppnås men principiellt kräver ett införlivande med nationell rätt för att medföra rättsverkningar. Ur denna abstrakta betraktelse kan man härleda ett företräde för förordningen framför direktivet med avseende på de rättsliga följderna. I det konkreta fallet är fiskeristrukturförordningen, genom föreskriften att stöd endast kan beviljas om det ingår i ett flerårigt utvecklingsprogram i medlemsstaterna, utformad på ett sådant sätt att dess verkan i fråga om medlemsstaternas stöd liknar den som ett direktiv har.

23. Kommissionen har såväl i sitt cirkulär av den 26 maj 1988 till medlemsstaterna som i det aktuella förfarandet intagit ståndpunkten att fiskeristrukturförordningen är en lex

23 — Jfr artikel 10 i direktiv 87/167.

24 — Jfr artikel 1 a andra strecksatsen i direktivet.

25 — Jfr artikel 1.1 a i förordningen.

26 — Jfr *Europeiska gemenskapernas Bulletin* nr 12, 1986, s. 72 och 153.

specialis i förhållande till direktivet om stöd till varvsindustrin. Eftersom de områden som regleras av de båda rättsakterna principiellt är olika är det svårt att fastställa om den ena är mera speciell än den andra. Betraktar man däremot endast vad som är gemensamt i regelinnehållet visar det sig att de stöd som följer av genomförandet av fiskeristrukturförordningen — vare sig de finansieras av medlemsstaten ensam eller med bidrag från gemenskapen — kan bli större än de stöd som kan godkännas enligt direktivet om stöd till varvsindustrin. Den omständigheten att stöd enligt fiskeristrukturförordningen har en bättre ställning talar för att förordningens aktuella regler har en speciell karaktär. Därvid får man dock inte glömma att just i föreliggande tvist det stöd som i och för sig redan på grund av direktiv 87/167 principiellt skulle ha kunnat godkännas *vägrades* det gemenskapsrättsliga godkännandet med stöd av fiskeristrukturförordningen.

24. Enligt min mening bör fiskeristrukturförordningen vara utgångspunkt för bedömningen av konkurrensförhållandet mellan de relevanta föreskrifterna i förordning nr 4028/86 och direktiv 87/167. Detta beror inte på att den är en äldre rättsakt utan på att den innehåller en speciell åtgärd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och därmed principiellt delar det företräde som EG-fördragets bestämmelser om jordbruk har framför fördragets allmänna föreskrifter. [27] Utan ett positivt beslut av rådet enligt artikel 42 i fördraget är en sådan jordbrukspolitisk strukturåtgärd och de åtgärder som krävs för dess genomförande undantagna från kapitlet om konkurrensregler.

I artikel 49 i fiskeristrukturförordningen har rådet dock uttryckligen förklarat att artiklarna 92, 93 och 94 i fördraget är tillämpliga på nationellt stöd som medlemsstaterna har beviljat inom det område som faller under förordningen. Stöd av detta slag är följaktligen underställt kommissionens granskning, varvid kriterierna för prövning av innehållet bestäms av artikel 92. Då sådant nationellt stöd inte redan enligt artikel 92.2 är förenligt med den gemensamma marknaden skall kommissionen enligt artikel 92.3 pröva om det kan anses vara förenligt med den gemensamma marknaden. De faktiska omständigheter som skall ligga till grund för prövningen framgår av artikel 92.3 c:

"Stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset."

Fiskeristrukturförordningens normer kan i detta sammanhang ses som ett uttryck för det "gemensamma intresset". De "fleråriga utvecklingsprogram" som medlemsstaterna på grund av förordningen skall upprätta måste, för att bli gemenskapsrättsligt bindande, godkännas av kommissionen. [28]

27 — Jfr mål 177/78 (ovan fotnot 16), punkt 9 f., och mål C-280/93 (ovan fotnot 16), punkt 61.

28 — Jfr artikel 4 tredje stycket i förordningen nr 4028/86 och kommissionens beslut den 11 december 1987 (ovan fotnot 3).

Redan under detta förfarande gör kommissionen en bedömning av vilka förslag som kan upprätthållas, eftersom programmen inte minst "tjänar som ram för en ekonomisk medverkan av gemenskapen". [29]

25. Mot denna bakgrund finns inga rättsliga betänkligheter beträffande den av kommissionen intagna och offentliggjorda [30] ståndpunkten att kommissionen principiellt kan godkänna nationellt stöd som ingår i ett flerårigt program medan den anser att stöd som inte ingår i ett sådant program är oförenligt med den gemensamma marknaden.

26. Frågan är nu om den rättsliga bedömning som gjorts på grundval av fiskeristrukturförordningen skall revideras med hänsyn till sjätte direktivet om stöd till varvsindustrin. Direktiv 87/167, som grundar sig på artikel 92.3 d i EG-fördraget, är när allt kommer omkring inte mer än en omständighet som kan bidra till tillstånd enligt artikel 92.3. [31] Den planerade stödregleringen eller stödet måste därför som alla andra till artikel 92.3 hänförliga stöd prövas med sikte på om de är förenliga med den gemensamma marknaden. Denna prövning, som kommissionen är skyldig att göra, har inte avskaffats av rådet genom antagandet av direktivet. [32] Direktivet i sig ger inte någon grund för anspråk på stöd av vilket slag det vara må. Det tillerkänner bara medlemsstaterna rätt att med beaktande av de i direktivet uppställda minimivillkoren subventionera varvsindustrin.

27. Den av klaganden intagna ståndpunkten, att ett nationellt stöd för byggande av fartyg som ligger inom gränserna för det högsta stödbelopp som kan ges enligt artikel 4 i direktiv 87/167 är rättsenligt i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto), är därför inte relevant. Denna åsikt kan inte heller stödja sig på en motsatsvis dragen slutsats av domen i de förenade målen C-356/90 och C-180/91. [33] Där beslöt domstolen att stöd som överskrider det högsta stödbeloppet är rättsstridigt i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto). Denna bedömning strider inte mot den här företrädda åsikten, eftersom ett överskridande av det högsta stödbeloppet innebär att de i direktivet angivna minimivillkoren för stöd inte iakttas. Iakttagande av det högsta stödbeloppet är däremot bara *ett* av villkoren för att ett stöd skall vara förenligt med gemenskapsrätten.

28. När det uttryckligen har fastställts att ett visst stöd är oförenligt med den gemensamma marknaden därför att det strider mot

29 — Jfr artikel 4.2 i förordning nr 4028/86. Beträffande hänsynstagande till företräde för bestämmelser i en gemensam marknadsorganisation inom ramen för artikel 92— 94 i fördraget, se mål 177/78 (Pigs and Bacon, ovan fotnot 16, punkt 11).

30 — Riktlinjerna punkt II. B.3 första och andra strecksatsen jämförd med förordning nr 4028/86 artikel 1.1 a och 1.2, artikel 6 och cirkulären av den 26 maj 1988 SG(88), D/6181 femte stycket.

31 — Jfr också artikel 4.1 i direktiv 87/167, som talar om att vissa "produktionsstöd för byggande av fartyg ... *kan* anses vara förenliga med den gemensamma marknaden". För en liknande bedömning av sjunde direktivet om stöd till varvsindustrin (rådets direktiv 90/684/EEG av den 21 december 1990, EGT nr L 380, s. 27) som har ersatt direktivet 87/167, se dom av den 5 oktober 1994 i mål C-400/92, Tyskland mot kommissionen (Rec. 1994, s. I-4701, punkt 13).

32 — Jfr artikel 10.1 i direktiv 87/167.

33 — De förenade målen C-356/90 och C-180/91 (omnämnda i fotnot 13).

det "gemensamma intresset" kan verkan av denna slutsats inte upphävas på grund av att stödet i alla fall inte strider mot någon annan tänkbar omständighet som i och för sig kan läggas till grund för ett godkännande. Detta synsätt bidrar till en enhetlig tolkning av gemenskapsrätten. Principen att fiskeristrukturförordningen skall tolkas enhetligt med hänsyn till nationell rätt kommer för övrigt otvetydigt till uttryck i övervägandena i förordningen. [34]

29. I den mån konkurrensförhållandet mellan de normer som ligger till grund för tvisten kan lösas genom en tolkning i överensstämmelse med gemenskapsrätten föreligger det enligt min mening ingen "motsägelse" mellan fiskeristrukturförordningen och sjätte direktivet om stöd till varvsindustrin. Uppgiften att lösa konflikter mellan normer tillkommer gemenskapens institutioner och är inneboende i gemenskapsrätten liksom i varje nationell rättsordning. Om så inte vore fallet skulle gemenskapens rättsordning inte vara meningsfull utan snarare ett "kaos" av rättsakter "som hopgyttrats i en enda röra" [35].

30. Den rättsuppfattning kommissionen ger uttryck för i riktlinjerna återger följaktligen på ett korrekt sätt det rättsläge som gällde när dessa antogs. Innehållet i riktlinjerna kan därför — i den mån det är relevant i föreliggande sammanhang — inte kritiseras i sak. Att vissa stöd för byggande av fiskefartyg för gemenskapens flotta inte tillåts är en nödvändig följd av tolkningen av fiskeristrukturförordningen, som i det föregående bedömts vara korrekt, och de på grund av denna förordning vidtagna nationella åtgärderna.

31. Vid bedömningen av ifrågavarande stöd för byggande av fartyg är det rättsligt befogat att motivera deras oförenlighet med den gemensamma marknaden med överväganden som är att hänföra till den gemensamma fiskeripolitiken. Det var därför inte felaktigt att ta fiskeripolitiska hänsyn vid den gemenskapsrättsliga bedömningen av den nationella regleringen av stöd för byggande av fartyg.

32. Klagandens invändning att den uppfattning kommissionen i riktlinjerna gett uttryck för, att förhållandet mellan fiskeriförordningen och sjätte direktivet delvis tömmer direktivet på dess innehåll, är inte relevant. Uppdragsrelaterade produktionsstöd till förmån för byggande av fartyg [36], varvid till sådant byggande hänförs även en inom gemenskapen utförd nybyggnad av fiskefartyg på 100 bruttoton eller mer [37], är inga-

34 — I sjätte övervägandet i fiskeristrukturförordningen uttalas att "[s]trukturåtgärderna måste såvitt möjligt utföras inom ramen av fleråriga utrustningsprogram, vilka tillförsäkrar varje medlemsstat såväl det nödvändiga *sambandet* mellan de gemenskapliga och de nationella åtgärderna som de nationella åtgärdernas överensstämmelse med den gemensamma politikens mål..." (författarens kursivering).

35 — Ovidius, *Metamorfoser*, bok 1, r. 3 och 5, Artemis Förlag, München/Zürich 1988.

36 — Jfr artikel 4.1 i direktiv 87/167.

37 — Jfr artikel 1 a i direktiv 87/167.

lunda principiellt otillåtna. Subvention kan medges i första hand om fartygen är avsedda för gemenskapens flotta och verksamheten kan inordnas i ett flerårigt utvecklingsprogram, och i andra hand om fartygen är avsedda för fiskeflottan i en tredje stat. För båda kategorierna gäller, av skilda anledningar, att de inte är oförenliga med den gemensamma marknaden, vilket de annars skulle vara enligt artikel 92.3 c.

33. Till besvarande av den första frågan kan man därför redan här konstatera att kommissionen vid antagandet av "riktlinjer för prövning av nationellt stöd inom fiskerisektorn" har hållit sig inom ramen för sin behörighet enligt artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget, förordning nr 4028/86 och direktiv 87/167 samt att riktlinjerna även till sitt innehåll står i överensstämmelse med nämnda föreskrifter.

II — *Besvarande av den andra frågan*

1. Huruvida medlemsstaterna är bundna av riktlinjerna

34. *Klaganden* anför enbart i andra hand överväganden till besvarande av den andra frågan, eftersom denna med hänsyn till klagandens föreslagna svar på den första frågan inte är relevant. Enligt den av klaganden företrädda åsikten är medlemsstaterna inte förpliktade att respektera riktlinjerna då dessa inte är bindande. Domstolen har visserligen i sin dom i CIRFS-målet tillerkänt en av medlemsstaterna uttryckligen godkänd stöddisciplin bindande verkan. Föreliggande riktlinjer är dock, enligt klaganden, en ensidig åtgärd av kommissionen, och de är därför inte jämförbara [med nämnda stöddisciplin].

Även om man skulle tillmäta riktlinjerna bindande verkan kan detta enligt klaganden endast gälla för redan existerande stöd, eftersom riktlinjerna antagits på grund av artikel 93.1. I föreliggande fall rör det sig däremot om ett nytt stöd beträffande vilket det saknas rättslig grund för att anta bindande riktlinjer.

35. Den *nederländska regeringen* anser att svaret på den första delen av den andra frågan däremot skall vara att riktlinjerna skall tillerkännas bindande verkan. Även om de inte redan i sig medför sådan verkan bör en sådan i vart fall föreligga i förevarande fall, genom att riktlinjerna intagits i kommissionens beslut av den 22 december 1988.

36. Enligt *kommissionens* åsikt var den nederländska staten i föreliggande fall faktiskt bunden av riktlinjerna. Genom

kommissionens tillståndsskrivelse av den 22 december 1988 godkändes den nederländska stödregleringen endast på villkor att riktlinjerna och cirkuläret av den 26 maj 1988 skulle respekteras vid utgivande av stödet. Med hänsyn till artikel 93.3 får den nederländska regeringen enligt kommissionen endast bevilja stöd som motsvarar riktlinjerna.

Visserligen hade riktlinjerna föreslagits Nederländerna som lämpliga åtgärder enligt artikel 93.1, vilket förvisso inte i sig medför någon bindande verkan. Medlemsstaterna var därför inte förpliktade att ge sitt godkännande. Trots detta skulle kommissionen, om stöd eventuellt hade beviljats i strid med riktlinjerna, med stöd av artikel 93.2 ha kunnat besluta att stödet skulle omprövas.

När emellertid riktlinjerna antagits av en medlemsstat — vilket i föreliggande fall skett genom den nederländska regeringens skrivelse av den 31 januari 1989 — är stöd som står i strid med riktlinjerna enligt domen i målet CIRFS att jämställa med nytt stöd som inte får genomföras utan tillstånd av kommissionen enligt artikel 93.3 sista meningen.

Slutligen följer av artikel 5 i EG-fördraget, vilket redan den hänskjutande domstolen antytt, en plikt för medlemsstaterna att vidta alla lämpliga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget och institutionernas rättsakter. När medlemsstaterna väl har godkänt riktlinjerna är de sålunda också bundna av dessa.

37. Riktlinjer som en myndighet antar och offentliggör för att informera om hur den avser att tillämpa befintligt utrymme för skönsmässig bedömning främjar rättssäkerheten och grundlägger ett förtroende för att myndigheten kommer att förhålla sig på det av den beskrivna sättet. Såtillvida binder myndigheten genom antagande av riktlinjerna i första hand sig själv.

38. Vid tillämpningen av artikel 92.2 och 92.3 i samband med den granskning som följer av artikel 93 har kommissionen ett utrymme för skönsmässig bedömning. Kommissionen åberopar därför i inledningen till riktlinjerna uttryckligen artikel 92.2 och 92.3. [38] Dessutom stöder den sig på artikel 93.1 [39], vilket visar att den vill att riktlinjerna skall förstås som "förslag till en lämplig åtgärd" i artikelns mening.

38 — Jfr tredje stycket i riktlinjerna.
39 — Jfr femte stycket i riktlinjerna.

39. Oavsett om riktlinjerna betraktas som en konkret tillämpning av det utrymme för skönsmässig bedömning som föreligger enligt artikel 92.2 och 92.3 eller som endast ett förslag till lämpliga åtgärder, anser jag att de som en rent ensidig åtgärd inte utan vidare kan medföra någon bindande verkan för myndigheter i medlemsstaterna.

40. I föreliggande fall hade emellertid medlemsstaterna involverats [40] i utarbetandet av riktlinjerna redan innan dessa offentliggjordes i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. [41] Klaganden utgår i så måtto från den felaktiga föreställningen att det inte förelegat någon överenskommelse mellan kommissionen och den nederländska regeringen.

41. I beslut av den 29 mars 1988 lade kommissionen fram ett *utkast* till ändring av de sedan 1985 gällande riktlinjerna. [42] I skrivelser av den 30 mars och den 6 maj 1988 uppmanades den nederländska regeringen att ta ställning till förslaget. Efter det att medlemsstaternas synpunkter hade kommit in och beaktats antog kommissionen den slutliga versionen av riktlinjerna, tillkännagav [43] dessa för den nederländska regeringen i skrivelse av den 30 november 1988 och offentliggjorde dem den 8 december 1988 i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. [44]

42. Genom samrådsförfarandet, i vilket medlemsstaterna hade tillfälle inte bara att få kännedom om kommissionens avsikter i form av ett konkret utkast utan även att framföra sina egna synpunkter, skulle enligt min mening redan en överenskommelse, ägnad att medföra bindande verkan för medlemsstaterna, ha kunnat komma till stånd.

43. I domen i målet CIRFS [45] tillerkände domstolen en stöddisciplin, som hade sitt ursprung i en "överenskommelse mellan medlemsstaterna och kommissionen", [46] såväl objektiv betydelse som *tvingande verkan*. Denna bedömning, som kan överföras till föreliggande fall, har inte ifrågasatts i domen i målet Deufil [47] där det var fråga om huruvida en stödkodex med bindande verkan kan avvika från bestämmelser i fördraget, vilken fråga domstolen besvarade nekande.

44. För tillkomsten av en "överenskommelse" talar i föreliggande fall dessutom ytterligare faktiska omständigheter. I den

40 — Kommissionens skrivelse av den 30 november 1988, dokument SG (88) D/13965; bilaga 5 till kommissionens inlaga.

41 — EGT nr C 313, 1988, s. 21.

42 — EGT nr C 268, 1985.

43 — Jfr kommissionens skrivelse av den 30 november 1988, dokument SG (88) D/13965; bilaga 5 till kommissionens inlaga.

44 — EGT nr C 313, s. 21.

45 — Omnämnd i fotnot 17.

46 — Den i fotnot 17 omnämnda CIRFS-domen, punkt 36.

47 — Omnämnd i fotnot 17.

ovan nämnda skrivelsen av den 30 november 1988 till den nederländska regeringen, genom vilken denna fick kännedom om riktlinjerna, uppmanades regeringen att inom en viss tid bekräfta att riktlinjerna skulle komma att respekteras. I en skrivelse den 31 januari 1989 från Konungariket Nederländernas ständiga representation [48] förklarade den nederländska regeringen formellt att den var beredd att respektera riktlinjerna. [49] Enligt min mening har riktlinjerna senast i och med denna förklaring fått rättsligt bindande verkan gentemot Nederländerna.

45. Den bindande verkan som är knuten till en medlemsstats godkännande hindrar enligt min mening inte att en medlemsstat ändå kan vara villig att samarbeta. Visserligen torde en medlemsstat som vägrar att godkänna riktlinjerna formellt sett inte vara bunden på samma sätt som den medlemsstat som har åtagit sig att respektera dessa. Vid utformningen av sin stödpolitik vinner den medlemsstat som inte har medverkat i överenskommelsen dock inga fördelar, eftersom kommissionen vid sin granskning av stöden använder de riktlinjer den har antagit, och ifrågavarande medlemsstat blir då förpliktad att respektera dessa. En medlemsstat som vägrar att delta i samrådsförfarandet avstår dessutom på förhand från möjligheten att påverka riktlinjernas innehåll.

46. Den nederländska myndighet som har att fatta beslut med anledning av begäran om stöd har sålunda med rätta utgått ifrån att den är bunden av innehållet i riktlinjerna.

47. I det konkreta fallet beror den bindande verkan, förutom på den nederländska regeringens godkännande, på ytterligare en aspekt som följer omedelbart av direktiv 87/167. Enligt dess artikel 10.2 a skall medlemsstaterna i förväg underrätta kommissionen om "såväl nya som existerande stödbestämmelser eller ändringar av existerande stödbestämmelser som omfattas av direktivet" och får inte bevilja något stöd utan kommissionens godkännande.

48. Den nederländska regeringen lämnade en i denna form obligatorisk underrättelse till kommissionen avseende regleringen av allmänt stöd för byggande av fartyg 1988. [50] Det tillstånd utan vilket ett stöd inte verkningsfullt kunde beviljas lämnades av

48 — Jfr dokument nr 639 i bilaga 7 till kommissionens inlaga.

49 — I skrivelsen heter det ordagrant:
"Naar aanleiding van dit verzoek kan de Nederlandse regering meedelen dat de huidige nationale steunmaatregelen voldoen aan de richtsnoeren. Jij wil er op 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 utivoeringsbepalingen van VO 4028/86. Toekomstige maatregelen zullen conform de bepalingen van het EEG-Verdrag worden aangemeld en toegepast."
I översättning:
Den nederländska regeringen bekräftar att hittills beviljade nationella stöd står i överensstämmelse med riktlinjerna. Den påpekar att EG-kommissionen har underrättats om de åtgärder som vidtagits på nationell nivå genom information som getts inom ramen för den enligt artikel 93.2 företagna prövningen av nederländskt stöd, genom underrättelser om nya stöd och om nederländska föreskrifter till genomförande av bestämmelserna i förordning 4028/86. De åtgärder som kan bli aktuella i framtiden kommer att meddelas och tillämpas i överensstämmelse med föreskrifterna i EG-fördraget.

50 — Enligt kommissionens tillståndsskrivelse den 22 december 1988 (dokument SG (88) D 15402, bilaga 1 till kommissionens inlaga) meddelades de ändringar som krävde godkännande i skrivelse den 26 oktober 1988.

kommissionen i skrivelse av den 22 december 1988. Tillståndet lämnades på villkor att riktlinjerna skulle respekteras vid utgivande av stödet. På detta sätt fick riktlinjerna bindande verkan med avseende på stöd som beviljas vid genomförande av sjätte direktivet om stöd för fartygsbyggen.

49. Klagandens invändning att en eventuellt bindande verkan av riktlinjerna på sin höjd kan ha uppkommit för redan existerande men inte för nya stöd är inte relevant, eftersom såväl den nederländska regeringens medgivande till att respektera riktlinjerna som tillståndet till stödregleringen, med förbehåll att riktlinjerna skulle respekteras, innebär att dessa även i framtiden skall respekteras.

50. Den franska regeringens uppfattning att riktlinjerna under inga förhållanden kan ge existerande stöd karaktär av nya stöd, med därav följande rättsliga konsekvenser, behöver inte bemötas eftersom den är utan betydelse för det föreliggande fallet.

51. Även innehållet i kommissionens cirkulär av den 26 maj 1988 [51] fick, genom att det togs in i tillståndsskrivelsen av den 22 december 1988 en bindande verkan, jämförbar med den som uppkommit för riktlinjerna. Visserligen kunde enligt min mening enbart cirkuläret i sig, i egenskap av en ensidig handling, inte medföra någon sådan verkan. I och med att dess innehåll användes som saklig grund för tillståndet enligt artikel 10.2 i direktiv 87/167 erhöll den dock rättsligt bindande verkan.

52. Som slutsats beträffande första delen av den andra frågan kan man därför fastslå att medlemsstaternas myndigheter var bundna av kommissionens riktlinjer.

2. Riktlinjernas materiella räckvidd

53. Slutligen gäller det att undersöka den andra delen av den andra frågan, som gäller den materiella räckvidden av den bindande verkan som uppkommit. Den hänskjutande domstolen vill veta om det blir någon skillnad om det aktuella fartyget är avsett inte endast för fiske i vatten som lyder under medlemsstaternas överhöghet eller jurisdiktion utan även för fiske i de vatten som inte omfattas av gemenskapens fiskeripolitik.

51 — Dokument SG (88) D/6181 i bilaga 8 till kommissionens inlaga.

54. *Klaganden* hänvisar till att det fartyg för vars byggande stöd begärdes var utrustat för fiske utanför gemenskapens vatten och att det vid den aktuella tidpunkten faktiskt fiskade i amerikanska vatten. Även om kommissionen skulle ha varit behörig att anta riktlinjer som medlemsstaterna var förpliktade att respektera kunde detta i vart fall gälla endast för fartyg som fiskade i vatten som lyder under medlemsstaternas överhöghet eller jurisdiktion. Att utvidga stödförbudet till att avse byggande av fartyg som fiskar i vatten som ingår i en tredje stats territorialvatten eller jurisdiktion skulle dels utgöra ett överskridande av kommissionens kompetens, dels vara fullständigt omotiverat. Ett sådant stöd skulle nämligen inte få minsta verkan på det av den gemensamma fiskeripolitiken eftersträvade bevarandet av fiskbeståndet i gemenskapens vatten.

55. Den *nederländska regeringen* anmärker att den skillnad som den hänskjutande domstolen gjort med avseende på de vatten i vilka fiske skall äga rum inte har något stöd i gemenskapens aktuella lagstiftning. Det kommer alltså endast an på om fartyget är avsett för gemenskapens flotta.

56. Även *kommissionen* anser att det vid tillämpningen av den aktuella rättsakten inte kommer an på var fiskefartyget används utan på dess tillhörighet till gemenskapens flotta.

57. Det finns skäl att biträda den nederländska regeringens och kommissionens inställning att man ur den aktuella gemenskapsrätten inte kan utläsa att stöd för fiskefartyg rättsligt skall bedömas olika med hänsyn till den plats på vilken de används, utan att tillämpningen av gemenskapsrätten endast beror på fartygets tillhörighet till gemenskapens flotta. Tillhörigheten måste kunna bestämmas efter objektiva kriterier. Som kommissionen övertygande anfört vid det muntliga förfarandet kommer det uteslutande an på vilken flagg fartyget för.

58. Även andra argument talar för övrigt för att det enbart är tillhörigheten till gemenskapens flotta som är relevant. Ett effektivt fullföljande av den gemensamma fiskeripolitikens mål förutsätter att alla fiskefartyg som för en medlemsstats flagg är bundna av de gemenskapsrättsliga föreskrifterna, som fartyget inte kan undkomma enbart genom att bege sig till en annan plats. Den gemensamma fiskeripolitiken har bland annat som mål att åstadkomma en mer eller mindre rättvis fördelning av fiskerättigheter till de för gemenskapen tillgängliga fångstplatserna. [52] De regler som fastställts i detta avseende avser inte enbart gemenskapens vatten utan omfattar även de fångstplatser som

52 — Till förverkligandet av detta mål tjänar ett stort antal gemenskapsrättsliga rättsakter om fångstkvoter och deras fördelning.

öppnats för gemenskapen genom internationella överenskommelser.

59. Även om man som klaganden anser att bevarandet av fiskbestånden är det främsta målet för den gemensamma fiskeripolitiken betyder detta inte att gemenskapens behörighet upphör vid dess vattengräns, eftersom ingångna internationella överenskommelser om bevarande av fiskbestånden är bindande för gemenskapen. [53]

60. Av det sagda följer att gemenskapsrättens tillämplighet är beroende av fartygets tillhörighet till gemenskapens flotta, vilket bestäms av den flagg som fartyget för.

C — Förslag till avgörande

61. Slutsatsen av föregående överväganden blir att begäran om förhandsavgörande skall besvaras på följande sätt:

1) Europeiska gemenskapernas kommission har inom ramen för sin behörighet enligt artikel 93 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen rätt att anta, offentliggöra och till grund för bedömning av nationella stödbestämmelser lägga riktlinjer för prövning av nationella stödåtgärder inom fiskerisektorn vilka innehåller kriterier som hämtats från dels rådets förordning (EEG) nr 4028/86 av den 18 december 1986 om gemenskapsåtgärder för att förbättra och anpassa strukturerna inom fiskeri-och vattenbrukssektorn, dels rådets direktiv 87/167/EEG av den 26 januari 1987 om stöd till varvsindustrin.

2) I den mån en medlemsstat formellt har accepterat att följa nämnda riktlinjer är staten skyldig att lägga dessa till grund för beslut med anledning av en begäran

53 — Jfr dom av den 25 juli 1991, Spanien mot kommissionen (C-258/89, Rec. 1991, s. I-3977, punkt 9).

om stöd för byggande av ett fiskefartyg. Detsamma gäller när kommissionen har tagit in riktlinjerna i ett beslut om tillstånd till ett stödsystem i en medlemsstat enligt artikel 10.2 i rådets direktiv 87/167/EEG av den 26 januari 1987 om stöd till varvsindustrin.

Skyldigheten gäller med avseende på alla fiskefartyg som tillhör gemenskapens flotta, varvid ett fartygs tillhörighet till flottan avgörs av den flagg som det för.