DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
29. juni 1994 *

I sag C-135/92,

Fiskano AB, Göteborg (Sverige), ved advokat H. M. Fahner, Leeuwarden, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat T. Loesch, 8, rue Zithe,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Thomas van Rijn, Kommissionens Juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af en beslutning fra Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, der er indeholdt i skrivelse af 19. februar 1992 fra generaldirektør J. Almeida Serra til Sveriges ambassadør ved De Europæiske Fællesskaber, Stig Brattström, hvorefter et svensk fartøj har begået en overtrædelse af fiskeriaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Sveriges regering, undertegnet i Bruxelles den 21. marts 1977 og godkendt af Rådet på Fællesskabets vegne ved forordning (EØF) nr. 2209/80 af 27. juni 1980 (EFT L 226, s. 1),

* Processprog: nederlandsk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. C. Moitinho de Almeida, samt dommerne D. A. O. Edward, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias (refererende dommer) og F. Grévisse,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 1. juli 1993, hvorunder Fiskano AB var repræsenteret af advokat E. J. Rotshuizen, Leeuwarden,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. oktober 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret på Domstolens Justitskontor den 25. april 1992 har Fiskano AB i henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af en beslutning fra Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, der er indeholdt i skrivelse af 19. februar 1992 fra generaldirektør J. Almeida Serra til Sveriges ambassadør ved De Europæiske Fællesskaber, Stig Brattström.

2 Den pågældende skrivelse drejer sig om overtrædelser, som hævdes at være begået af det svenske fiskerfartøj Lavön, hvis ejer er det sagsøgende selskab.

3 Skrivelsens baggrund er fiskeriaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Sveriges regering, som er undertegnet i Bruxelles den 21. marts 1977 og godkendt af Rådet på Fællesskabets vegne ved forordning (EØF) nr. 2209/80 af 27. juni 1980 (EFT L 226, s. 1). Ved aftalen fastsættes de nærmere bestemmelser og betingelser for udøvelsen af fiskeri, der har fælles interesse for de to parter. De betingelser, som skal overholdes af svenske fartøjer, der driver fiskeri i Fællesskabets havområder, fastsættes årligt i en forordning udstedt af Rådet.

4 Fra november 1989 har Fiskano fra tid til anden ansøgt om fiskerilicenser for sit fiskerfartøj Lavön i 1990, 1991 og 1992.

5 Den 10. december 1991 fiskede Lavön i Nederlandenes fiskerizone, da den blev kontrolleret af det nederlandske Landbrugs-, Miljø- og Fiskeriministeriums Algemene Inspectie Dienst. Da fartøjet ikke figurerede på den liste, som de nederlandske myndigheder havde modtaget fra Kommissionen, og følgelig ikke syntes at være indehaver af en fiskerilicens, underrettede de nederlandske myndigheder Kommissionen herom. Den kontrol, som herefter blev foretaget af Kommissionens tjenestegrene, viste, at mens Lavön figurerede på de månedlige lister for januar, februar, marts og april 1991, figurerede den derimod ikke på den månedlige liste for december 1991, som de svenske myndigheder havde sendt til Kommissionen. Følgelig havde Lavön ikke nogen fiskerilicens for december måned.

6 Den 19. februar 1992 tilsendte Kommissionen Sveriges ambassadør ved De Europæiske Fællesskaber den skrivelse, som er genstand for sagen, og hvoraf Fiskano modtog en kopi den 26. februar 1992.

7 Denne skrivelses indhold var følgende:

»Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber er af de nederlandske fiskerikontrolmyndigheder blevet underrettet om, at det svenske fiskerfartøj 'Lavön' blev observeret, mens det udøvede fiskeri i nederlandsk havområde (position 54°19' nord og 0°410' øst) i perioden fra den 9. til den 15. december 1991.

Kommissionen har konstateret, at det nævnte fartøj ikke var i besiddelse af en licens, der tillod det at fiske i Fællesskabets havområde i den nævnte periode, og at det følgelig havde gjort sig skyldig i ulovligt fiskeri.

Ifølge artikel 3, stk. 7 og 8, i Rådets forordning (EØF) nr. 3939/90 (EFT L 378 af 31.12.1990) skal Kommissionen hermed underrette myndighederne i Deres land om, at det nævnte fartøj for en periode på tolv på hinanden følgende måneder regnet fra den 15. december 1991 ikke længere vil blive taget i betragtning ved udstedelse af en ny fiskerilicens i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 3885/91 (EFT L 367 af 31.12.1991).«

8 Sagsøgeren sendte en klage til Kommissionen den 30. marts 1992. Ved skrivelse af 5. maj 1992 erklærede Kommissionen, at denne klage var ubegrundet. Fiskano anlagde dernæst nærværende sag.

---

9 Sagsøgeren har bl.a. påberåbt sig, at Kommissionen har tilsidesat EØF-traktaten og en række almindelige fællesskabsretlige principper. I replikken har sagsøgeren desuden i henhold til traktatens artikel 184 påberåbt sig, at Rådets forordning (EØF) nr. 3929/90 af 20. december 1990 om fastsættelse for 1991 af visse foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som finder anvendelse på fartøjer, der fører svensk flag (EFT L 378, s. 48), er ulovlig.

10 Kommissionen mener principalt, at sagen må afvises. Subsidiært har den bestridt at have tilsidesat fællesskabsretten. I øvrigt har Kommissionen hævdet, at den indsigelse om ulovlighed, som sagsøgeren har fremført i replikken, er fremsat for sent.

De relevante retsregler

11 Indledningsvis skal der henvises til de vigtigste retsregler, der er relevante for nærværende tvist.

12 Ifølge artikel 1 i fiskeriaftalen med Sverige skal hver part give den anden parts fiskerfartøjer adgang til at fiske i det område, der er undergivet dens fiskerijurisdiktion. Artikel 2 bestemmer, at fiskerettighederne i fornødent omfang er undergivet årligt fastsatte fangstkvoter.

13 Artikel 3 bestemmer, at »hver part kan kræve, at fiskeri, der drives af den anden parts fiskerfartøjer i områder undergivet dens fiskerijurisdiktion, gøres betinget af licenser. Hver parts kompetente myndigheder skal på passende måde og i rette tid meddele den anden part navn, registreringsnummer og andre relevante oplysninger om de fiskerfartøjer, der er berettiget til at fiske inden for det område, som er undergivet den anden parts fiskerijurisdiktion. Den anden part udsteder herefter licenser i overensstemmelse med de ... fastsatte fiskemuligheder«.

14 I henhold til aftalens artikel 5 træffer hver part de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at dens fiskerfartøjer overholder bestemmelserne i aftalen og andre relevante bestemmelser. Ligeledes kan hver part for det område, der er undergivet dens

fiskerijurisdiktion, træffe sådanne foranstaltninger, som skønnes nødvendige for at sikre, at den anden parts fiskerfartøjer overholder bestemmelserne i aftalen.

15 I artikel 7 fastsættes fremgangsmåder for konsultationer og i givet fald voldgift i tilfælde af tvist vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af aftalen.

16 Med hensyn til overtrædelser af licensordningen har Fællesskabet og Sverige for 1991 aftalt, at »hver part meddeler den anden part navn på og beskrivelse af de af den anden parts fartøjer, der ikke har tilladelse til at fiske i dens fiskerizone i den eller de følgende måneder på grund af overtrædelse af dens regler« (godkendt beslutningsreferat på grundlag af konsultationerne vedrørende licenser, Bruxelles den 26., 27. og 28.11.1990, punkt 2.6).

17 De betingelser, på hvilke svenske fartøjer kan drive fiskeri i Fællesskabets havområder, fastsættes årligt i en forordning fra Rådet. For året 1991 drejede det sig om den nævnte forordning nr. 3929/90. De pågældende betingelser vedrører navnlig fangstkvoter og de zoner, hvor fiskeri er tilladt.

18 I henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 3929/90 er fiskeri »betinget af, at der efter anmodning fra de svenske myndigheder udstedes en licens af Kommissionen på Fællesskabets vegne«. Den praksis, der følges herved, er, at de svenske myndigheder ved årets begyndelse tilsender Kommissionen en såkaldt grundliste, hvorpå de fartøjer figurerer, som er berettiget til at få udstedt en licens i løbet af det pågældende år. De svenske myndigheder sender dernæst månedligt en såkaldt månedlig liste til Kommissionen, hvorpå de fartøjer figurerer, for hvilke de indgiver en ansøgning om licens for den pågældende måned. Efter at have modtaget den månedlige liste bekræfter Kommissionens tjenestegrene over for de svenske myndigheder, at de fartøjer, der figurerer på denne liste, er indehavere af en licens, som

tillader dem at fiske i Fællesskabets havområder i den pågældende måned. Kommissionen meddeler også denne liste til medlemsstaterne, som har det primære ansvar for at kontrollere, at bestemmelserne overholdes.

19 Artikel 3, stk. 7 og 8, i forordning nr. 3929/90 bestemmer, at »licensen tilbagetrækkes i tilfælde af manglende overholdelse af forpligtelserne i henhold til denne forordning«, og at »der udstedes i en periode på op til tolv måneder ikke licens til fartøjer, for hvilke forpligtelserne i henhold til denne forordning ikke er overholdt«.

20 Endelig bestemmer samme forordnings artikel 4 følgende:

»Hvis det på behørig vis konstateres, at der er sket en overtrædelse, underretter medlemsstaterne straks Kommissionen om det pågældende fartøjs navn og om de eventuelt trufne foranstaltninger.

Kommissionen skal på vegne af Fællesskabet meddele Sverige navn på og beskrivelse af de svenske fartøjer, som ikke vil få tilladelse til at fiske i Fællesskabets fiskerizone de(n) følgende måned(er) som følge af en overtrædelse af Fællesskabets regler.«

Formaliteten

21 Kommissionen har påstået sagen afvist og har herved gjort gældende, at den omtvistede skrivelse er en meddelelse til de svenske myndigheder inden for rammerne af den med Sverige indgåede fiskeriaftale, og at den er uden bindende retsvirkninger for denne stat, som det tilkommer at træffe de nødvendige foranstaltninger, herun-

der eventuelle sanktioner, for at sikre, at dens fartøjer overholder aftalens bestemmelser. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at den pågældende skrivelse ikke indeholder en beslutning i fællesskabsrettens forstand, og at den ikke berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt.

22 Denne argumentation kan ikke lægges til grund.

23 Det er ganske vist korrekt, at Kommissionens skrivelse var rettet til Sverige, og at den fremkom inden for rammerne af fiskeriaftalen med denne stat.

24 Ikke desto mindre blev de svenske myndigheder ved denne skrivelse, som det fremgår af selve dens ordlyd, underrettet om, at der var pålagt fartøjet Lavön en sanktion, idet fartøjet i en periode på tolv på hinanden følgende måneder regnet fra den 15. december 1991 ikke ville blive taget i betragtning ved udstedelse af en ny fiskerilicens.

25 Det fremgår ligeledes af skrivelsens ordlyd, at denne foranstaltning var blevet truffet i henhold til artikel 3, stk. 7 og 8, i forordning nr. 3929/90. Disse bestemmelser, hvis ordlyd er citeret ovenfor i præmis 19, giver Kommissionen kompetence til at pålægge de ansvarlige for overtrædelser sanktioner og giver den et vist skøn ved udøvelsen af denne kompetence.

26 Uanset de virkninger, der er knyttet til den pågældende skrivelse over for Sverige i henhold til fiskeriaftalens bestemmelser, indeholder denne skrivelse således en beslutning, som berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt som ejer af det fartøj, der er pålagt sanktioner.

27 Den omstændighed, at de svenske myndigheder ifølge den af Kommissionen hævdede fortolkning af aftalen kunne have pålagt andre sanktioner som følge af skrivelsen, kan ikke udelukke den anfægtede beslutnings umiddelbare og individuelle virkning i forhold til sagsøgeren.

28 Sveriges mulighed for at anfægte den af Kommissionen trufne foranstaltning som led i de konsultationer eller den voldgiftsprocedure, der er fastsat i aftalens artikel 7, er ligeledes uden betydning for sagsøgerens ret til under et søgsmål at anfægte en beslutning, som berører denne umiddelbart og individuelt.

29 Endelig kan den omstændighed — som Kommissionen har anført — at de svenske myndigheder allerede en måned før den omtvistede skrivelse havde besluttet, at Lavön ikke ville blive taget i betragtning ved udstedelse af en licens, som tillod den at fiske i Fællesskabets havområder i 1992, ikke ændre den retlige karakter af den anfægtede beslutnings virkninger i forhold til sagsøgeren.

30 Det fremgår af det foregående, at søgsmålet må admitteres.

Spørgsmålet, hvorvidt anbringendet om, at forordning nr. 3929/90 er ulovlig, kan antages til realitetsbehandling

31 Fiskano har i replikken i henhold til traktatens artikel 184 gjort gældende, at forordning nr. 3929/90, nærmere bestemt dens artikel 3, stk. 8, er ulovlig. Selskabet har bl.a. gjort gældende, at Rådet ikke havde kompetence til at udstede denne forordning, og at den i denne bestemmelse omhandlede delegation af sanktionskompetence til Kommissionen er i strid med fællesskabsretten og med Domstolens praksis.

32 Dette anbringende vil være at afvise i henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 2, som forbyder fremsættelse af nye anbringender under sagens behandling, medmindre disse anbringender støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

33 Som generaladvokaten har anført i punkt 51-55 i sit forslag til afgørelse, var den fejlagtige nummerangivelse i henvisningen til den pågældende forordning i den omtvistede skrivelse (forordning nr. 3939/90 i stedet for forordning nr. 3929/90) ikke af en sådan art, at den kunne forhindre sagsøgeren i at identificere denne forordning og dermed fremsætte indsigelse om dennes ulovlighed allerede fra begyndelsen af sagens behandling.

Realiteten

34 Sagsøgeren har i første række gjort gældende, at den anfægtede beslutning er i strid med forskellige principper og regler i fællesskabsretten, for så vidt den pålægger sagsøgeren en sanktion, skønt sagsøgeren hele tiden har handlet i god tro, og skønt fartøjet Lavön, i modsætning til hvad sagsøgeren troede, har fisket uden licens som følge af uregelmæssigheder, som alene må tilskrives de svenske myndigheder. Sagsøgeren har hævdet, at Kommissionen, bl.a. i henhold til aftalens artikel 7, stk. 1, først skulle have undersøgt sagen hos de svenske myndigheder.

35 Denne argumentation må forkastes.

36 Der er nemlig ingen fællesskabsregel og intet princip, der pålægger Kommissionen nogen forpligtelse eller giver den nogen kompetence til at udøve kontrol med de svenske myndigheders udøvelse af deres egne beføjelser med henblik på at fastslå, for hvilke fiskerfartøjer under svensk flag der ansøges om fiskerilicenser fra Fællesskabet.

37 En sådan forpligtelse kan ikke have hjemmel i aftalens artikel 7, stk. 1, som blot bestemmer, at der skal ske konsultationer mellem parterne om spørgsmål vedrørende iværksættelsen og den tilfredsstillende gennemførelse af aftalen.

38 Sagsøgeren har for det andet anført, at Kommissionen ved at undlade at give Fiskano lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, før beslutningen blev truffet, har tilsidesat det almindelige princip om retten til kontradiktion.

39 Herved bemærkes, at overholdelsen af retten til kontradiktion i enhver procedure, der indledes over for en person, og som kan udmunde i en akt, der indeholder et klagepunkt mod denne, er et grundlæggende fællesskabsretligt princip og skal sikres, selv i mangel af bestemmelser om den pågældende procedure (jf. bl.a. Domstolens dom af 13.2.1979, sag 85/76, Hoffmann-La Roche mod Kommissionen, Sml. s. 461, af 10.7.1986, sag 234/84, den såkaldte »Meura«-sag, Belgien mod Kommissionen, Sml. s. 2263, af 10.7.1986, sag 40/85, den såkaldte »Boch«-sag, Belgien mod Kommissionen, Sml. s. 2321, af 21.9.1989, forenede sager 46/87 og 227/88, Hoechst mod Kommissionen, Sml. s. 2859, af 14.2.1990, sag C-301/87, den såkaldte »Boussac Saint Frères«-sag, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, af 21.3.1990, sag C-142/87, den såkaldte »Tubemeuse«-sag, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, og af 12.2.1992, forenede sager C-48/90 og C-66/90, Nederlandene m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 565).

40 Det følger af denne retspraksis i sin helhed, at ifølge princippet om retten til kontradiktion skal enhver person, som pålægges en sanktion, sættes i stand til på hensigtsmæssig måde at tilkendegive sit synspunkt vedrørende de omstændigheder, på grundlag af hvilke Kommissionen har pålagt sanktionen.

41 Det står fast, at Kommissionen ikke har givet Fiskano lejlighed til at fremsætte nogen som helst bemærkninger, før den traf den omtvistede beslutning. Denne undladelse er en tilsidesættelse af sagsøgerens ret til kontradiktion.

42 Som begrundelse for denne undladelse har Kommissionen henvist til den folkeretlige sammenhæng, som den omtvistede skrivelse indgår i.

43 Dette argument, som er baseret på den urigtige antagelse, at Kommissionen ikke har pålagt sagsøgeren en sanktion, er allerede blevet forkastet under behandlingen af sagens formalitet.

44 Under disse omstændigheder, og uden at det er nødvendigt at behandle de øvrige påberåbte anbringender, vil den anfægtede beslutning være at annullere på grund af tilsidesættelse af sagsøgerens ret til kontradiktion.

Sagens omkostninger

45 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

46 I forbindelse med påstanden om annullation har sagsøgeren ikke nedlagt påstand om, at sagsøgte dømmes til at betale sagens omkostninger. Følgelig bærer hver part sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Beslutningen fra Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, der er indeholdt i skrivelse af 19. februar 1992 fra generaldirektør J. Almeida Serra til Sveriges ambassadør ved De Europæiske Fællesskaber, Stig Brattström, hvorefter et svensk fartøj har begået en overtrædelse af fiskeriaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Sveriges regering, annulleres.**

2) **Hver part bærer sine egne omkostninger.**

Moitinho de Almeida Edward Joliet

Rodríguez Iglesias Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. juni 1994.

R. Grass J. C. Moitinho de Almeida

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling