de gældende bevaringsforanstaltninger principielt fortsat består, er medlemsstaterne ikke blot forpligtet til i fornødent omfang at konsultere Kommissionen og loyalt søge dennes godkendelse, men også forpligtet til ikke at indføre nationale bevaringsforanstaltninger uden hensyn til de indvendinger, forbehold eller betingelser, som måtte være kommet til udtryk fra Kommissionens side.

2. En straffedom afsagt i henhold til en national lov, som er i strid med fællesskabsretten, er ligeledes uforenelig med fællesskabsretten. Derimod påhviler det den pågældende medlemsstat at sikre overholdelsen af bestemmelser, som den har fastsat i overensstemmelse med sine fællesskabsretlige forpligtelser.

3. De materielle fællesskabsretlige regler skal for at sikre overholdelsen af retssikkerhedsprincippet og princippet om den berettigede forventning fortolkes således, at de kun omfatter forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen, såfremt det af ordlyden, bestemmelsernes formål eller opbygning klart fremgår, at dette har været meningen.

4. Hverken Rådets forordning nr. 2527/80 om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne eller de senere forordninger om forlængelse af dens gyldighed har tilbagevirkende kraft.

I sag 21/81

angående en anmodning, som Rechtbank van eerste aanleg, Brügge, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

ANKLAGEMYNDIGHEDEN

mod

1. DANIËL BOUT,

2. BVI BOUT EN ZONEN, Kortgene, Nederlandene,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 2527/80 af 30. september 1980 om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne (EFT L 258, s. 1), og vedrørende spørgsmålet, om foranstaltninger truffet ved den belgiske kongelige anordning af 23. april 1979 om foranstaltninger til forebyggelse af, at bestandene af fisk, skal- og bløddyr i Belgiens fiskerizone udryddes, som ændret ved kongelig anordning af 20. december 1979 om tilsvarende midlertidige foranstaltninger i Nordsøen, er forenelige med fællesskabsretten,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco, A. Touffait og O. Due, og dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros og F. Grévisse,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Den 20. oktober 1970 udstedte Rådet for De europæiske Fællesskaber, bl.a. i medfør af EØF-traktatens artikler 42 og 43, forordning nr. 2141/70 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT 1970 III, s. 629) og forordning nr. 2142/70 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT 1970 III, s. 632).

Den såkaldte »tiltrædelsesakt«, dvs. Akt vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af Traktaterne af 22. januar 1972, som er knyttet til traktaten, indeholder i artiklerne 98-103 bestemmelser vedrørende fiskeriet. Særligt bestemmer artikel 102, at Rådet, på forslag af Kommissionen, senest fra det sjette år efter tiltrædelsen skal fastsætte vilkårene for udøvelse af fiskeri med henblik på at sikre beskyttelse af fiskebankerne og bevaring af havets biologiske ressourcer.

Den 19. januar 1976 udstedte Rådet forordning nr. 100/76 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 20, s. 1) og forordning nr. 101/76 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19). Den første af disse forordninger ophævede forordning nr. 2142/70, og den anden forordning nr. 2141/70.

Artikel 4 i forordning nr. 101/76 bestemmer:

»Er der på grund af en medlemsstats fiskeri i de i artikel 2 nævnte farvande fare for en alt for intensiv udnyttelse af

bestemte fiskebestande i disse farvande, kan Rådet på forslag af Kommissionen i overensstemmelse med den i traktatens artikel 43, stk. 2, fastsatte fremgangsmåde træffe de nødvendige foranstaltninger til bevarelse af disse fiskebestande.

Disse foranstaltninger kan især omfatte restriktioner med hensyn til fangst af visse fiskearter, fangstområder, fangstperioder, fangstmetoder og fiskeredskaber.«

Under sit møde i Haag den 30. oktober 1976 enedes Rådet om en resolution, formelt vedtaget den 3. november 1976, ifølge hvilken medlemsstaterne fra den 1. januar 1977 ved fælles optræden ville udvide grænserne for deres fiskerizoner til 200 sømil ud fra deres kyster ved Nordsøen og Nordatlanten.

Rådet godkendte ved samme lejlighed (resolutionens bilag VI) en erklæring fra Kommissionen (Haag-resolutionen), der lød således:

»Indtil fællesskabsforanstaltningerne vedrørende bevarelse af ressourcerne, som for tiden er under udarbejdelse, sættes i kraft, skal medlemsstaterne ikke træffe ensidige foranstaltninger til bevarelse af ressourcerne.

Såfremt man i de internationale fiskerikommissioner ikke når frem til en aftale for 1977, og såfremt der derefter ikke straks kan vedtages autonome fællesskabsforanstaltninger, kan medlemsstaterne dog i forebyggende øjemed, og således at der ikke sker nogen forskelsbehandling, træffe passende foranstaltninger til at sikre beskyttelsen af de ressourcer, som befinder sig i fiskerizonerne ud for deres kyster.

Inden vedtagelse af disse foranstaltninger bør den pågældende medlemsstat søge at indhente Kommissionens godkendelse, og denne skal konsulteres i samtlige faser af disse procedurer.

Sådanne eventuelle foranstaltninger foregriber ikke de retningslinjer, som skal vedtages med henblik på iværksættelsen af fællesskabsbestemmelser til bevarelse af ressourcerne.«

Selv om Rådet den 18. februar 1977 udstedte forordning nr. 350/77 om visse midlertidige foranstaltninger til bevarelse og regulering af fiskeressourcerne (EFT L 48, s. 28), var det nødvendigt for 1978 at gøre brug af den i andet afsnit i Haag-resolutionens bilag VI nævnte mulighed, hvorefter medlemsstaterne i mangel af autonome fællesskabsforanstaltninger er bemyndiget til at træffe passende foranstaltninger.

Da det i december 1978, ved udløbet af den i tiltrædelsesaktens artikel 102 fastsatte overgangsperiode viste sig, at Rådet ikke rettidigt formåede at træffe de nødvendige bevaringsforanstaltninger for 1979, besluttede Rådet den 19. december 1978 følgende:

»1. ...

2. Med hensyn til tekniske foranstaltninger til bevarelse af og kontrol med fiskeressourcerne skal medlemsstaterne anvende de samme foranstaltninger, som dem de anvendte den 3. november 1976 samt andre foranstaltninger truffet i overensstemmelse med fremgangsmåderne og kriterierne i bilag VI til Rådets resolution af 3. november 1976.«

Den således indførte ordning er blevet forlænget med tre måneder ad gangen ved Rådets afgørelser af henholdsvis 9. april 1979 (EFT L 93, s. 40), 25. juni 1979 (EFT L 161, s. 46), 29. oktober 1979 (EFT L 277, s. 10), 3. december

1979 (EFT L 312, s. 31) og 26. marts 1980 (EFT L 84, s. 41).

I henhold til disse afgørelser fra Rådet indførte den belgiske regering ved kongelig anordning af 23. april 1979 foranstaltninger til forebyggelse af, at bestandene af fisk, skal- og bløddyr i Belgiens fiskerizone udryddes. Disse foranstaltninger, der, for så vidt angår den foreliggende sag, består i at forbyde fiskeri med bomtrawl og fiskeri efter søtunger og rødspætter, selv med andre former for fiskeredskaber, i kystfarvandene med fartøjer på mere end 50 bruttoregistertons (BRT), blev godkendt af Kommissionen den 12. juli 1979 (EFT C 133, 1980, s. 2). Ved kongelig anordning af 20. december 1979 indførte den belgiske regering midlertidige foranstaltninger til forebyggelse af, at bestandene af fisk, skal- og bløddyr i Nordsøen udryddes, hvorved ovennævnte anordning blev ændret, idet minimumsmaskestørrelsen for net fremstillet af dobbeltgarn blev ændret fra 75 til 80 mm. Denne foranstaltning blev ikke forelagt Kommissionen til godkendelse.

Ved Rådets forordning nr. 2527/80 af 30. september 1980 om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne (EFT L 258, s. 1), som trådte i kraft den 1. oktober s.å., blev endelig den maksimale tonnage fastsat til 70 BRT, og minimumsmaskestørrelsen for net fremstillet af dobbeltgarn blev fastsat til 75 mm.

I mellemtiden havde fiskerfartøjet »Christina«, som havde en tonnage på 67 BRT og sejlede under nederlandsk flag, den 7. maj 1980 fisket efter søtunger, rødspætter og torsk i de belgiske kystfarvande med et net af dobbeltgarn, hvis gennemsnitlige maskestørrelse var 79 mm.

Under den efterfølgende straffesag mod skibets kaptajn og det selskab, der ejede skibet, har Rechtbank van eerste aanleg, Brügge, ved dom af 19. januar 1981 anmodet Domstolen om at afgøre følgende spørgsmål:

»1. Havde medlemsstaterne på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag stadig kompetence til at træffe sådanne foranstaltninger til begrænsning af fiskeri, som er indeholdt i kongelig anordning af 23. april 1979 om foranstaltninger til forebyggelse af, at bestandene af fisk, skal- og bløddyr i Belgiens fiskerizone udryddes (Belg. Staatsblad af 15. 5. 1979), og var de berettiget til at sikre overholdelsen heraf inden for deres højhedsområde, når henses til artiklerne 30, 34, 38-47 i EØF-traktaten af 25. marts 1957, artikel 102 i tiltrædelsesakten samt forordningerne (EØF) nr. 100/76 og 101/76 om den fælles markedsordning for fiskerivarer og etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, 1976)?

2. Kan forordning nr. 2527/80 om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne eller eventuelt senere forordninger, som regulerer samme område, tillægges tilbagevirkende kraft?«

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen er der indgivet indlæg af den belgiske regering ved W. Collins, direktør for udenrigsministeriets administration, og af Kommissionen ved H. Bronkhorst,

Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

II — Skriftlige indlæg

A — Det første spørgsmål

Den belgiske regering er af den opfattelse, at medlemsstaterne på tidspunktet for de faktiske begivenheder havde kompetence til at træffe foranstaltninger som dem, der er truffet ved den kongelige anordning af 23. april 1979. Den har henvist til Rådets ovennævnte afgørelse 79/383 af 9. april 1979 og har i øvrigt anført, at Kommissionen ved sin godkendelse af 12. juli 1979 har fastslået, at foranstaltningen er i overensstemmelse med afgørelsen, der som affattet i Rådets afgørelse 80/365 af 26. marts 1980 stadig var i kraft på datoen for de faktiske omstændigheder, nemlig den 7. maj 1980.

Kommissionen har anført, at medlemsstaterne efter udløbet af fristen i tiltrædelsesaktens artikel 102 (den 31. 12. 1978) ikke længere har kompetence til at træffe bevaringsforanstaltninger, selv om den kan bemyndige dem dertil. Det følger heraf, at den kongelige anordning af 23. april 1979, som er blevet forelagt Kommissionen og godkendt af denne, opfylder fællesskabsrettens krav, mens den kongelige anordning af 20. december 1979, som ikke er blevet forelagt, er i strid med fællesskabsretten.

B — Det andet spørgsmål

Den belgiske regering og *Kommissionen* har samstemmende anført, at en forordning, som selv fastsætter sin ikrafttræden til 1. oktober 1980, og som ikke indeholder nogen anden bestemmelse herom, ikke kan anvendes med tilbagevirkende kraft.

III — Mundtlig forhandling

Domstolen har opfordret parterne til under retsmødet at supplere deres indlæg på baggrund af dommen af 5. maj 1981 (Kommissionen mod Det forenede Kongerige, sag 804/79, Sml. 1981, s. 1045).

I retsmødet den 29. september 1981 har Kommissionen ved J.-F. Verstrynge, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, afgivet mundtligt indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. november 1981.

Præmisser

1 Ved dom af 19. januar 1981, indgået til Domstolen den 5. februar s.å., har Rechtbank van eerste aanleg, Brügge, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 102 i akten af 22. januar 1972 vedrørende tiltrædelselsvilkårene og tilpasningerne af traktaterne, samt af forordning nr. 2527/80 af 30. september 1980 om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne (EFT L 258, s. 1) set i forhold til visse belgiske foranstaltninger på fiskeriområdet.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en straffesag mod kaptajnen for det nederlandske fiskerfartøj »Christina«, Daniël Bout, som bl.a. er tiltalt for at have overtrådt den kongelige belgiske anordning af 23. april 1979 om foranstaltninger til forebyggelse af, at bestandene af fisk, skal- og bløddyr i Belgiens fiskerizone udryddes (Belg. Staatsblad af 15. 5. 1979, s. 5791) som ændret ved kongelig anordning af 20. december 1979 om tilsvarende midlertidige foranstaltninger i Nordsøen (Belg. Staatsblad af 29. 2. 1980, s. 2566). Ved den første af disse anordninger af 23. april 1979 blev det bl.a. forbudt at fiske efter søtunger og rødspætter i de belgiske kystfarvande med fartøjer, hvis tonnage oversteg 50 bruttoregistertons (BRT) samt med net fremstillet af dobbeltgarn, hvis gennemsnitlige maskestørrelse var mindre en 75 mm. Ved den anden anordning af 20. december 1979 blev minimumsmaskestørrelsen ændret fra 75 til 80 mm.

3 Den 7. maj 1980 fiskede fiskerfatøjet »Christina«, hvis tonnage var 67 BRT, efter søtunger og rødspætter i de belgiske kystfarvande med et net af dobbeltgarn, hvis masker målte over 75 mm, men under 80 mm.

4 Under straffesagen gjorde tiltalte gældende, at Rådets ovennævnte forordning nr. 2527/80 af 30. september 1980, som trådte i kraft den 1. oktober s.å., indeholdt bestemmelser, der var mere fordelagtige for ham, idet forordningen forhøjede tonnagegrænsen til 70 BRT og fastsatte minimumsmaskestørrelsen for net fremstillet af dobbeltgarn til 75 mm. Da Rechtbank fandt en afgørelse fra Domstolen nødvendig, ikke blot for at kunne tage stilling til denne indsigelse, men også og navnlig for at kunne afgøre, om de nævnte belgiske foranstaltninger var forenelige med fællesskabsretten, anmodede den Domstolen om at afgøre følgende spørgsmål:

1. Havde medlemsstaterne på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag stadig kompetence til at træffe sådanne foranstaltninger til begrænsning af fiskeri, som er indeholdt i kongelig anordning af 23. april 1979 om foranstaltninger til forebyggelse af, at bestandene af fisk, skal- og bløddyr i Belgiens fiskerizone udryddes (Belg. Staatsblad af 15. 5. 1979), og var de berettiget til at sikre overholdelsen heraf inden for deres højhedsområde, når henses til artiklerne 30, 34, 38-47 i EØF-trak-

taten af 25. marts 1957, artikel 102 i tiltrædelsesakten samt forordningerne (EØF) nr. 100/76 og 101/76 om den fælles markedsordning for fiskerivarer og etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, 1976)?

2. Kan forordning nr. 2527/80 om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne eller eventuelle senere forordninger, som regulerer samme område, tillægges tilbagevirkende kraft?

Det første spørgsmål

5 Ved det første spørgsmål ønskes det oplyst, om medlemsstaterne efter den 31. december 1978 stadig havde kompetence til at gennemføre sådanne foranstaltninger til bevarelse af fiskebestandene, som er indeholdt i de belgiske kongelige anordninger.

6 Som Domstolen allerede har fastslået ved dom af 5. maj 1981 (Kommissionen mod Det forenede Kongerige, sag 804/79, Sml. 1981, s. 1045), er kompetencen til at træffe foranstaltninger til bevarelse af havets ressourcer, inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik, efter udløbet af den i tiltrædelsesaktens artikel 102 fastsatte overgangsperiode, dvs. den 1. januar 1979, fuldstændigt og endeligt overgået til Fællesskabet, således at medlemsstaterne fra denne dato ikke længere kan udøve nogen selvstændig beføjelse på dette område og fremover kun må handle, såfremt Rådet ikke træffer passende foranstaltninger, og da kun i den fælles interesse.

7 Følgelig fastslog Domstolen, at i en situation, der var kendetegnet ved Rådets passivitet og ved, at de gældende bevaringsforanstaltninger principielt fortsat bestod, var medlemsstaterne ikke blot forpligtet til i fornødent omfang at konsultere Kommissionen og loyalt søge dennes godkendelse, men også forpligtet til ikke at indføre nationale bevaringsforanstaltninger uden hensyn til de indvendinger, forbehold eller betingelser, som måtte være kommet til udtryk fra Kommissionens side.

8 Med hensyn til den belgiske kongelige anordning af 23. april 1979 fremgår det af den meddelelse fra Kommissionen, som er offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende C 133 af 4. juni 1980, s. 2, at denne anordning er blevet meddelt Kommissionen den 12. januar og den 6. april 1979, og at den er blevet godkendt af denne den 12. juli 1979. Heraf følger, at anordningen er blevet gennemført i overensstemmelse med medlemsstaternes forpligtelser, således som disse er beskrevet ovenfor.

9 Derimod fremgår det af de af Kommissionen givne oplysninger, at den ikke er blevet konsulteret vedrørende den kongelige anordning af 20. december 1979. En national foranstaltning, som er truffet under disse omstændigheder, er ikke i overensstemmelse med de nævnte forpligtelser.

10 Den nationale ret har endvidere spurgt, om medlemsstaterne var berettiget til at sikre overholdelsen af sådanne nationale bestemmelser inden for deres højhedsområde.

11 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, senest i dommen af 16. december 1981 (Tymen, sag 269/80, endnu utrykt), at en straffedom afsagt i henhold til en national lov, som er i strid med fællesskabsretten, ligeledes er uforenelig med fællesskabsretten. Derimod påhviler det medlemsstaten inden for sit højhedsområde at sikre overholdelsen af bestemmelser, som den har fastsat i overensstemmelse med sine fællesskabsretlige forpligtelser.

12 Det første spørgsmål må derfor besvares med, at en medlemsstat efter udløbet af den i tiltrædelsesaktens artikel 102 fastsatte periode ikke har kompetence til uden forudgående passende konsultation af Kommissionen eller i strid med dennes indvendinger, forbehold eller betingelser at træffe sådanne foranstaltninger til bevarelse af fiskebestanden som dem, der er indeholdt i de belgiske kongelige anordninger af 23. april og 20. december 1979 om foranstaltninger til forebyggelse af, at bestandene af fisk, skal- og bløddyr udryddes, og at medlemsstaten heller ikke er berettiget til at sikre overholdelsen af sådanne bestemmelser inden for sit højhedsområde, hvis foranstaltningerne ikke er truffet i overensstemmelse med de nævnte forpligtelser.

Det andet spørgsmål

13 Det andet spørgsmål rejser problemet, om ovennævnte forordning nr. 2527/80 skal fortolkes således, at den har tilbagevirkende kraft. Det bemærkes, at de materielle fællesskabsretlige regler ifølge Domstolens faste praksis, som denne senest har bekræftet i dommen af 12. november 1981 (Salumi m.fl., sagerne 212-217/80, endnu utrykt), for at sikre overholdelsen af retssikkerhedsprincippet og princippet om den berettigede forventning skal fortolkes således, at de kun omfatter forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen, såfremt det af ordlyden, bestemmelsernes formål eller opbygning klart fremgår, at dette har været meningen.

14 Ifølge artikel 22 i ovennævnte forordning nr. 2527/80 trådte denne i kraft den 1. oktober 1980. Der er intet i denne forordning eller i de senere forordninger, hvorved dens gyldighed blev forlænget, som berettiger den slutning, at den skulle gælde for forhold, der lå forud for denne dato.

15 Det andet spørgsmål må derfor besvares med, at hverken Rådets forordning nr. 2527/80 af 30. september 1980 om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne eller de senere forordninger om forlængelse af dens gyldighed har tilbagevirkende kraft.

Sagens omkostninger

16 De udgifter, der er afholdt af den belgiske regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres; da sagens behandling i forhold til den tiltalte i hovedsagen udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Rechtbank van eerste aanleg, Brügge, ved dom af 19. januar 1981, for ret:

1) **Efter udløbet af den i tiltrædelsesaktens artikel 102 fastsatte periode har en medlemsstat ikke kompetence til uden forudgående passende konsultation af Kommissionen eller i strid med dennes indvendinger, forbehold eller betingelser at træffe sådanne foranstaltninger til bevarelse af fiskebestanden som dem, der er indeholdt i de belgiske kongelige anordninger af 23. april og 20. december 1979 om foranstaltninger til forebyggelse af, at bestandene af fisk, skal- og bløddyr udryddes; medlemsstaten er heller ikke berettiget til at sikre overholdelsen af sådanne bestemmelser inden for sit højhedsområde, hvis foranstaltningerne ikke er truffet i overensstemmelse med de nævnte forpligtelser.**

2) **Hverken Rådets forordning nr. 2527/80 af 30. september 1980 om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne eller de senere forordninger om forlængelse af dens gyldighed har tilbagevirkende kraft.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. februar 1982.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident