DOMSTOLENS DOM
15. december 1987 *

I sag 326/85,

Kongeriget Nederlandene, ved A. Bos, stedfortrædende juridisk rådgiver i Udenrigsministeriet, og G. M. Borchardt, assisterende juridisk rådgiver i samme ministerium, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Nederlandske Ambassade,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved Kommissionens juridiske rådgiver Robert C. Fischer som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation, for så vidt angår fiskerivarer, af Kommissionens beslutning 85/464 af 28. august 1985 om afslutning af de af Kongeriget Nederlandene forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1981, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 267, s. 46),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af den fungerende præsident, afdelingsformand G. Bosco, afdelingsformanden J. C. Moitinho de Almeida, dommerne T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet og F. Schockweiler,

generaladvokat: J. L. da Cruz Vilaça
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

* Processprog: Nederlandsk.

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 5. maj 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. september 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 6. november 1985 har Kongeriget Nederlandene i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 85/464 af 28. august 1985 om afslutning af de af Kongeriget Nederlandene forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1981, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (herefter benævnt »EUGFL«) (EFT L 267, s. 46), for så vidt det herved bestemmes, at et beløb på 16 691 422,52 HFL for eksportrestitutioner henholdsvis et beløb på 1 963 259,79 HFL for interventioner inden for fiskerisektoren, jfr. de af Nederlandene forelagte regnskaber for regnskabsåret 1981, ikke kunne finansieres af Fællesskabet.

2 Den nederlandske regering har gjort gældende, at en række gennemførelsesbestemmelser til EØF-Traktaten er blevet tilsidesat, nemlig artiklerne 2 og 3 i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), samt Rådets forordning nr. 100/76 af 19. januar 1976 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 20, s. 1), Rådets forordning nr. 110/76 af 19. januar 1976 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner for fiskerivarer og kriterierne for fastsættelse af disses størrelse (EFT L 20, s. 48) og Kommissionens forordning nr. 2730/79 af 29. november 1979 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 317, s. 1). Den nederlandske regering har ligeledes gjort gældende, at Kommissionen ikke anvendte alle de til dens rådighed stående midler for i 1981 at forebygge en overskridelse af fangstmængderne for de nævnte fisk. Subsidiært har regeringen anført, at Kommissionens synspunkt først kunne gælde efter den 27. juli 1981, og at Kommissionen var ubeføjet til at sætte lighedstegn

mellem størrelsen af de eksportrestitutioner, der blev udbetalt for 1981, og den mængde fisk, der blev fanget dette år.

3 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

4 Som sit første anbringende har den nederlandske regering gjort gældende, at forordning nr. 729/70 kun giver mulighed for at nægte fællesskabsfinansiering, såfremt Fællesskabets regler vedrørende den finansielle forvaltning og markedspolitikken inden for fiskerisektoren tilsidesættes, og at Kommissionens forslag om fastsættelse, for visse fiskebestande, af de samlede tilladte fangstmængder (»TAC«) for 1981 og fordelingen heraf mellem medlemsstaterne (kvota), ikke kan anses for Fællesskabets regler i forordning nr. 729/70's betydning.

5 Kommissionen har heroverfor anført, at de fællesskabsretlige foranstaltninger til bevaring af fiskeriet er omfattet af Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget, jfr. artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 729/70, at der var truffet sådanne foranstaltninger for 1981, og at enhver af en medlemsstat truffet foranstaltning, der er uforenelig med fællesskabsretten, må føre til en afvisning af fællesskabsfinansiering, hvis foranstaltningen har medført udgifter for EUGFL.

6 Det bemærkes, at ifølge artiklerne 1, 2 og 3 i forordning nr. 729/70 finansierer EUGFL's Garantisektion restitutionerne ved udførsel til tredjelande og interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne, som ydes henholdsvis foretages »efter Fællesskabets regler... inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget«.

7 Ifølge Domstolens faste praksis (jfr. dom af 7. februar 1979, Kongeriget Nederlandene mod Kommissionen, 11/76, Sml. s. 245) tillader disse bestemmelser kun Kommissionen at anerkende sådanne beløb som påhvilende EUGFL, som er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter, hvorfor alle andre udbetalte beløb, især beløb, som de nationale myndigheder fejlagtigt har ment sig bemyndiget til at udbetale inden for rammerne af

den fælles markedsordning, påhviler medlemsstaterne; denne strenge fortolkning af betingelserne for at anerkende udgifter som påhvilende EUGFL nødvendiggøres desuden at formålet med forordning nr. 729/70. Da gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik skal sikre, at de erhvervsdrivende i medlemsstaterne behandles lige, kan en medlemsstats nationale myndigheder ikke via en vid fortolkning af en bestemt retsforskrift begunstige de erhvervsdrivende i denne stat til skade for erhvervsdrivende i andre medlemsstater, hvor der anvendes en strengere fortolkning.

8 Det er ubestridt, at ovennævnte forordning nr. 100/76 og Rådets forordning nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19) var gældende i den for sagen relevante periode. Ifølge den første betragtning til forordning nr. 101/76 må oprettelsen af en fælles markedsordning for fiskerivarer suppleres med etableringen af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren. Forordningens artikel 1 bestemmer, at for at fremme en jævn, harmonisk udvikling af fiskerisektoren inden for økonomien som helhed og for at fremme en rationel udnyttelse af de biologiske rigdomme i havet og i de indre farvande gennemføres der en fælles ordning for udøvelse af havfiskeri samt særlige foranstaltninger med henblik på egnede aktioner og koordinering af medlemsstaternes strukturpolitik på dette område; artikel 4 regulerer den procedure, der skal anvendes ved fastsættelse af de nødvendige foranstaltninger til bevarelse af ressourcerne i medlemsstaternes farvande for at undgå et alt for intensivt fiskeri.

9 Domstolen udtalte i dommen af 14. juli 1976 (Cornelis Kramer m. fl., 3, 4 og 6/76, Sml. s. 1279) vedrørende Rådets forordninger nr. 2141 og 2142/70 af 20. oktober 1970 (EFT 1970 III, s. 632 henholdsvis 639), som var forløberne for forordningerne nr. 100 og 101/76, og som har samme indhold som disse, for så vidt det er relevant for den foreliggende sag, at foranstaltninger til begrænsning af fiskefangsterne samt muligheden for at træffe sådanne foranstaltninger er et led i den helhedsordning, som er indført ved de nævnte forordninger, og at sådanne foranstaltninger kan påvirke andre led i dette system, herunder navnlig prisordningen. Da disse foranstaltninger skal begrænse de mængder fisk, der kan udbydes på markedet, kan de yderligere påvirke omfanget af de transaktioner, der kan finansieres gennem EUGFL.

10 Det fremgår af det anførte, at foranstaltningerne til bevarelse af fiskeriet udgør en del af Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget, jfr. artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 729/70, idet fiskerivarer ifølge EØF-Traktatens artikel 38 er omfattet af begrebet landbrugsprodukter, og at restitutioner og interventioner, der er ydet henholdsvis foretaget i strid med Fællesskabets bevaringsforanstaltninger, ikke kan finansieres gennem EUGFL.

11 Det skal herefter undersøges, om der i 1981 fandtes fællesskabsbestemmelser om fangstbegrænsninger med henblik på bevarelse af havets ressourcer.

12 Situationen i 1981 var kendetegnet ved, at Rådet — der i henhold til artikel 102 i Tiltrædelsesakten af 1972 siden 1. januar 1979 havde haft enekompetence til inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik og på forslag af Kommissionen at træffe foranstaltninger med henblik på bevarelse af ressourcerne — ikke havde fastsat sådanne foranstaltninger.

13 Ved Rådets afgørelse 80/993 af 28. oktober 1980, udstedt på grundlag af Traktaterne, om fiskeri i farvande, der hører under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion, og truffet som foreløbig ordning indtil vedtagelse af endelige fællesskabsforanstaltninger (EFT L 298, s. 38), blev der fastsat visse midlertidige foranstaltninger, som skulle anvendes indtil den 20. december 1980. Ifølge disse foranstaltninger skulle medlemsstaterne påse, at udøvelsen af fiskeri skete på en sådan måde, at der blev taget hensyn til de samlede tilladte fangstmængder (»TAC«) og til den del af TAC, som var tildelt tredjelande inden for rammerne af aftaler og arrangementer, der var indgået med disse. Disse mængder var angivet dels i Rådets forordning nr. 754/80 af 26. marts 1980 om fastsættelse for 1980 af den samlede tilladte fangstmængde for visse fiskebestande, som lever i Fællesskabets fiskerizone, samt af den del, der er til rådighed for Fællesskabet, og af retningslinjer for udøvelse af fiskeriet (EFT L 84, s. 36), dels i Kommissionens forslag af 12. september og 24. oktober 1980.

14 På sit møde den 15. til 17. december 1980 vedtog Rådet en erklæring til forhandlingsprotokollen, hvori det konstateredes, at medlemsstaterne påser, at udøvelsen af fiskeri sker på en sådan måde, at de fangster, som tages af deres fartøjer i overgangsperioden, tager hensyn til de TAC, som Kommissionen havde foreslået Rådet for 1981 i sine forslag af 18. november og 16. december 1980.

15 I 1981 ændrede Kommissionen successivt sine forslag til TAC, og den 24. juli 1981 forelagde den endelig Rådet et forslag til forordning om fastsættelse for 1981 af den samlede tilladte fangstmængde for visse fiskebestande, som lever i Fællesskabets fiskerizone, samt af den del, der er til rådighed for Fællesskabet, tillige med et forslag til forordning om fordeling mellem medlemsstaterne af Fællesskabets samlede muligheder i 1981 for fiskeri efter bestande eller grupper heraf i Fællesskabets fiskerizone.

16 I en erklæring til Rådet den 27. juli 1981 (EFT C 224, s. 1) gjorde Kommissionen rede for den situation, der var opstået som følge af, at der ikke var opnået enighed om dens forslag om fastsættelse for 1981 af TAC og kvoter. Under henvisning til Domstolens praksis, navnlig dommen af 5. maj 1981 (Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, 804/79, Sml. s. 1045) påpegede Kommissionen, at den har visse rettigheder og forpligtelser i henhold til Traktatens artikel 155. Under hensyn til den overordnede samfundsinteresse anmodede Kommissionen alle medlemsstater om, som en forebyggende foranstaltning, indtil Rådet traf en endelig beslutning, at styre udøvelsen af fiskeriet således, at Kommissionens foreslåede forordninger overholdtes. Kommissionen erklærede ligeledes, at den var besluttet på at anvende alle de til dens rådighed stående midler for at sikre medlemsstaternes overholdelse af disse forslag, som den i den foreliggende situation anså som juridisk bindende for medlemsstaterne.

17 Det fremgår af referatet af Rådets møde den 27. juli 1981, at Kommissionens erklæring blev anfægtet af Rådets Juridiske Tjeneste og af repræsentanterne for forskellige medlemsstater, og at Rådet som følge heraf vedtog at drøfte de foreslåede TAC og kvoter for 1981 på sit næste møde.

18 Ved skrivelse af 28. juli 1981 mindede Kommissionen medlemsstaterne om denne erklæring, idet den præciserede, at den følte sig forpligtet til ikke blot at godkende eller ikke godkende, ud fra en sammenligning med dens egne forslag, sådanne nationale foranstaltninger, som måtte blive den forelagt, men også til at kræve, at alle medlemsstater tog skridt til at overholde Kommissionens forslag. Kommissionen havde indtil Rådets næste møde til hensigt at godkende fangster, som ikke overskred tre fjerdedele af de af Kommissionen foreslåede kvoter. Kommissionen anmodede alle medlemsstater om inden den 24. august 1981 at underrette den om de foranstaltninger, de havde til hensigt at træffe for at sikre, at denne generelle regel overholdtes i overgangsperioden.

19 Den 17. september 1981 traf den nederlandske regering en række foranstaltninger til begrænsning af fangsten af makreller i visse områder, og Kommissionen godkendte denne bevaringsforanstaltning. Der blev ikke truffet foranstaltninger vedrørende de andre fiskearter.

20 Det bemærkes, at Domstolen i tidligere domme og senest i den førnævnte dom af 5. maj 1981 har haft lejlighed til at fremdrage de bestanddele af fællesskabsretten, der finder anvendelse på dette område. Forholdene i nærværende sag adskiller sig imidlertid fra den situation, der omhandles i sidstnævnte dom, derved, at Rådet ikke traf nogen midlertidig afgørelse for 1981, og at der fra Rådets side blot forelå erklæringen til forhandlingsprotokollen for mødet den 15. til 17. december 1980, hvori det konstateredes, at medlemsstaterne påser, at udøvelsen af fiskeri sker på en sådan måde, at der ved fangsterne tages hensyn til de TAC, som Kommissionen havde foreslået for 1981 i dens forslag til Rådet af 18. november og 16. december 1980.

21 Ved den førnævnte dom af 5. maj 1981, som er afsagt på baggrund af en situation, der var kendetegnet ved Rådets passivitet, fastslog Domstolen, at medlemsstaterne ifølge Traktatens artikel 5 skal træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at fremme virkeliggørelsen af Fællesskabets opgave, og afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af Traktatens målsætning i fare. Domstolen udtalte videre, at denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne særlige handle- og undladelsespligter i en situation, hvor Kommissionen for at opfylde hastende bevaringsbehov har forelagt Rådet forslag, der repræsenterer et udgangspunkt for en samlet optræden fra Fællesskabets side, selv om disse ikke er blevet vedtaget af Rådet. Domstolen fastslog dernæst, at da der er tale om et område, som er forbeholdt Fællesskabets kompetence, og inden for hvilket medlemsstaterne derfor fremover kun kan handle i den fælles interesse, må en medlemsstat, så længe Rådet endnu ikke har truffet passende foranstaltninger, kun iværksætte sådanne midlertidige bevaringsforanstaltninger, der efter forholdene måtte være nødvendige, i samarbejde med Kommissionen; medlemsstaterne har herved en forpligtelse til ikke at indføre nationale bevaringsforanstaltninger, som har været genstand for indvendinger, forbehold eller betingelser fra Kommissionens side.

22 Domstolen har hermed anerkendt, at i en situation, hvor Rådet har undladt at vedtage de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde fiskeressourcerne, vil sådanne foranstaltninger, som opfylder hastende behov, kunne træffes inden for rammerne af en samrådsrocedure mellem medlemsstaterne og Kommissionen, således at Fællesskabet fortsat sættes i stand til at varetage sine opgaver.

23 Det må lægges til grund, at en sådan procedure kun blev gennemført i 1981 mellem Kongeriget Nederlandene og Kommissionen, for så vidt angår makrel, idet Kongeriget Nederlandene ikke reagerede på Kommissionens anmodning om at træffe de fornødne foranstaltninger til at sikre, at Kommissionens forslag blev efterlevet. Under disse omstændigheder, og uden at det er nødvendigt at tage stilling til retsvirkningerne af en sådan mangel på samarbejde fra en medlemsstats side, må det fastslås, at de forslag vedrørende tildeling af fiskekvoter til Kongeriget Nederlandene, hvis indhold ensidigt blev fastlagt af Kommissionen, ikke kan anerkendes som fællesskabsretlige bestemmelser.

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

25 Det fremgår af det anførte, at der i 1981 ikke på det pågældende område fandtes fællesskabsregler i den betydning, som dette udtryk har i artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 729/70, og hvis overtrædelse kunne begrunde Kommissionens nægtelse af at lade EUGFL finansiere de under sagen omhandlede eksportrestitutioner og interventioner.

26 Da Kommissionen endvidere ikke har bestridt, at den nederlandske regering har afholdt udgifter som anført, vil Kommissionens beslutning 85/464 af 28. august 1985 herefter være at annullere i det påståede omfang, uden at det er nødvendigt at tage stilling til sagsøgerens øvrige anbringender og argumenter.

Sagens omkostninger

27 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kongeriget Nederlandene har imidlertid ikke nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger. Skønt Kommissionen har tabt sagen, bør hver part derfor bære sine omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Kommissionens beslutning 85/464 af 28. august 1985 om afslutning af de af Kongeriget Nederlandene forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1981, der er finansieret Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, annulleres, for så vidt det ved nævnte beslutning blev afslået at lade Fællesskabet finansiere nogle af Kongeriget Nederlandene i henhold til de forelagte regnskaber afholdte beløb på henholdsvis 16 691 422,52 HFL for eksportrestitutioner og 1 963 259,79 HFL for interventioner inden for fiskerisektoren.**

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

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler.

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. december 1987.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident