DOMSTOLENS DOM
27. marts 1990 *

I sag C-9/89,

Kongeriget Spanien, ved director general Javier Conde de Saro, Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, og abogado del estado Rosario Silva de Lapuerta, Servicio Jurídico ante el Tribunal de Justicia, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4-6, boulevard Emmanuel-Servais,

sagsøger,

mod

Rådet for De Europæiske Fællesskaber, ved direktør Antonio Sacchettini, Rådets Juridiske Tjeneste, ekspeditionssekretær Jacques Delmoly og Germán-Luis Ramos Ruano, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Jörg Käser, Den Europæiske Investeringsbanks juridiske afdeling, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved de juridiske rådgivere Robert Caspar Fischer og Francisco José Santaolalla, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

intervenient,

og af

* Processprog: spansk.

Det Forenede Kongerige, ved Assistant Treasury Solicitor J. E. Collins som befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg på Den Britiske Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Rådets forordning (EØF) nr. 3483/88 af 7. november 1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 2241/87 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (EFT L 306, s. 2),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten O. Due, afdelingsformændene Sir Gordon Slynn og F. A. Schockweiler, dommerne T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de Velasco,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: J.-G. Giraud

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 31. januar 1990,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. februar 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 13. januar 1989, har Kongeriget Spanien i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Rådets forordning (EØF) nr. 3483/88 af 7. november 1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 2241/87 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (EFT L 306, s. 2).

2 De kontrolforanstaltninger, sagen angår, er vedtaget i henhold til artiklerne 10 og 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1). Ifølge forordningens artikel 1 indføres der en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne for at »beskytte fiskebankerne, bevare havets biologiske ressourcer og sikre en afbalanceret udnyttelse heraf på et varigt grundlag og på tilfredsstillende økonomiske og sociale betingelser«. Med henblik herpå skulle ordningen navnlig omfatte bevaringsforanstaltninger, regler for udnyttelse og fordeling af ressourcerne, særlige bestemmelser for kystfiskeriet samt kontrolforanstaltninger.

3 Som en følge af de væsentlige forandringer, der er sket i forbindelse med inspektion og kontrol af fiskeriet, har man ved Rådets forordning nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (EFT L 207, s. 1) af hensyn til klarheden foretaget en kodifikation af de gældende regler på området. Ifølge betragtningerne til forordningen skal disse regler indeholde bestemmelser om, at medlemsstaternes myndigheder skal foretage inspektion og overvågning af alle fiskerfartøjer, herunder også tredjelandes fartøjer, såvel på havet som i havn, og af alle aktiviteter, hvis overvågning kan gør det muligt at efterprøve gennemførelsen af forordningen og forfølgningen i tilfælde af overtrædelse af de gældende bestemmelser.

4 Ved forordning nr. 3483/88, hvis lovlighed bestrides af Kongeriget Spanien, er der foretaget en række ændringer i forordning nr. 2241/87 ved indføjelse af fem nye artikler. Ifølge betragtningerne til forordningen har baggrunden herfor været et behov for at skærpe anvendelsen af fiskeribevaringsbestemmelserne ved at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne for at hindre overfiskning; i denne sammenhæng ønskede man at gøre det muligt for medlemsstaterne efter anmodning hurtigere at få mere detaljerede oplysninger om deres egne fartøjers landinger i andre medlemsstater.

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

6 De fire anbringender, som den spanske regering har fremført, drejer sig om henholdsvis artiklerne 9a, 11a, 11b og 11c, som ved forordning nr. 3483/88 er indføjet i forordning nr. 2241/87. Anbringenderne vil blive behandlet enkeltvis i det følgende.

a) Artikel 9a (meddelelse af oplysninger)

7 Ifølge artikel 9a kan registreringsmedlemsstaten eller den stat, hvis flag et fiskerfartøj fører, anmode de andre medlemsstater om at give oplysninger om landinger eller omladninger i disse staters havne eller farvande, når oplysningerne angår fisk af en bestemt bestand eller gruppe af bestande, der er undergivet en kvote, som er tildelt registreringsmedlemsstaten. De andre medlemsstater har en frist på fire dage til at meddele disse oplysninger, som ligeledes sendes til Kommissionen.

8 Den spanske regering har gjort gældende, at kontrolforpligtelserne på fiskeriområdet ved denne nye bestemmelse pålægges den medlemsstat, hvor landingerne foretages, og at registreringsmedlemsstatens opgaver dermed overføres til landingsstaten. Kvoterne er nemlig tildelt på grundlag af, hvilket flag fiskerfartøjerne fører, eller hvor fartøjerne er registreret, og hver medlemsstat har følgelig pligt til at kontrollere sine egne fartøjers fiskeri.

9 Indledningsvis bemærkes, således som intervenienterne, den britiske regering og Kommissionen med rette har anført, at alle medlemsstater, og ikke blot registreringsmedlemsstaten, ifølge de bestemmelser, som var gældende før ikrafttrædelsen af forordning nr. 3483/88, havde pligt til at kontrollere overholdelsen af fangstbegrænsningsreglerne. I henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87 skal hver medlemsstat træffe de nødvendige kontrolforanstaltninger »på sit område og inden for de farvande, der hører under dens højhedsområde eller jurisdiktion«; denne kontrol skal navnlig angå landing, salg og opbevaring af fisk og registrering af landinger og salg.

10 I henhold til forordning nr. 2241/87 har medlemsstaterne således i fællesskab ansvaret for kontrollen med fangstbegrænsningsordningen. I samme retning pålægges det i forordningens artikel 1, stk. 3, medlemsstaterne at samordne deres kontrolak-

tiviteter og at træffe »foranstaltninger, således at deres kompetente myndigheder og Kommissionen gensidigt og regelmæssigt holdes underrettet om den indvundne erfaring«. Artikel 9a indeholder kun en præcisering af disse oplysningsforpligtelser.

11 Dernæst bemærkes, at den spanske regering ikke har kunnet påvise, af hvilke retlige grunde en ændring af kontrolordningen, således som den oprindelig var fastsat i forordning nr. 2241/87, ikke skulle kunne foretages. Regeringen har i stævningen kun redegjort for de nye kontrolforanstaltninger og de yderligere omkostninger, som følger af den nye bestemmelse, uden at påvise, hvorfor disse forhold skulle have betydning for bestemmelsens gyldighed. I retsmødet har den spanske regering påberåbt sig proportionalitetsprincippet, men har ikke nærmere anført, hvorfor de ved artikel 9a indførte foranstaltninger skulle være mere byrdefulde end nødvendigt for at opnå en sammenhængende kontrolordning.

12 Den spanske regerings anbringende vedrørende artikel 9a kan derfor ikke tages til følge.

b) Artikel 11a (licenskontrol)

13 En medlemsstat, som i forbindelse med en kvote, den har fået tildelt, har gjort sine fartøjers fiskeri betinget af en licensordning, skal i henhold til artikel 11a, stk. 1, afgive visse oplysninger til Kommissionen og de andre medlemsstater. I henhold til artikel 11, stk. 2, er det forbudt »at fange fisk fra den pågældende kvote, at have sådanne fisk om bord eller at omlade eller lande dem, medmindre fartøjet har licens til at fiske inden for den pågældende kvote«, og ligeledes i tilfælde af, at licensen er blevet trukket tilbage eller suspenderet. Kontrollen med, at licensen forefindes om bord, kan således påhvile myndighederne i landings- eller omladningsmedlemsstaten.

14 Den spanske regering har gjort gældende, at denne nye bestemmelse indebærer en væsentlig ændring af den generelle fiskerilicensordning, idet landingsstaten herved pålægges en tilsynspligt vedrørende en licensordning, der er indført af en anden medlemsstat. Licensordningen er således ved at udvikle sig til et fællesskabsanliggende.

15 Hertil bemærkes, at der ved forordning nr. 170/83 allerede fra januar 1983 blev indført en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (artikel 1, stk. 1). Denne ordning omfatter bl.a. bevaringsforanstaltninger, som kan bestå i en begrænsning af fangstmængderne [artikel 2, stk. 2, litra d)]. I denne sammenhæng fastsættes en samlet tilladt fangstmængde for hver enkelt bestand eller grupper af bestande med henblik på en fastsættelse af den mængde, der er til rådighed for Fællesskabet (artikel 3). Denne fangstmængde »fordeles [derefter] mellem medlemsstaterne« (artikel 4, stk. 1). Det påhviler medlemsstaternes myndigheder i henhold til de gældende fællesskabsbestemmelser at fastsætte de nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter.

16 Det følger heraf, at en licensordning, der indføres af registreringsmedlemsstaten, er en af de metoder, medlemsstaterne råder over med henblik på at sikre, at de fangstbegrænsninger, der fastsættes som et led i den fælles bevaringsordning, overholdes. Rådet kunne derfor indføre skærpede regler om overholdelsen af licensordningerne ved at udstrække samarbejdspligten til andre medlemsstater end registreringsmedlemsstaten, uden at det derved overtrådte hverken traktatbestemmelser eller retsgrundsætninger.

17 Den spanske regerings andet anbringende kan derfor ikke tages til følge.

c) Artikel 11b (dokumentkontrol)

18 Artikel 11b drejer sig om det særlige forhold, at fartøjer ikke har overholdt de bevarings- eller kontrolforanstaltninger, som er fastsat af Fællesskabet eller registreringsmedlemsstaten. Sådanne fartøjer kan underkastes yderligere kontrolforanstaltninger, hvorefter de i en periode på højst et år skal medføre et dokument, der er attesteret af registreringsmedlemsstaten, med angivelse af, at denne har inspiceret det pågældende fartøj i løbet af de seneste to måneder. Artikel 11b bestemmer, at sådanne fartøjer ikke må lande eller omlade deres fangster af kvoterede arter i en anden medlemsstats havn eller farvande uden at påvise, at dokumentet forefindes om bord.

19 Ifølge den spanske regering tvinger denne yderligere kontrolforanstaltning det pågældende fartøj til ikke at sælge sine fangster i en medlemsstat i Fællesskabet uden først at være vendt tilbage til registreringsmedlemsstaten for dér at underkaste sig

en inspektion og få udstedt et dokument, som gør det muligt at lande fangsterne i en havn efter eget valg. En sådan foranstaltning gør det vanskeligt at udføre fisk fra registreringsmedlemsstaten, og den udgør derfor en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion, der er forbudt i henhold til EØF-Traktatens artikel 34.

20 Indledningsvis bemærkes, som Rådet i øvrigt har anført, at artikel 11b ikke medfører restriktioner for udførsel af fisk, idet bestemmelsen drejer sig om, at der om bord skal forefindes et dokument, der attesterer, at fartøjet har været inspiceret i løbet af de sidste to måneder. Denne forpligtelse omfatter kun fartøjer, der allerede har overtrådt bevaringsforanstaltningerne.

21 Det bemærkes dernæst, at artikel 34 ifølge Domstolens praksis kun tager sigte på foranstaltninger, hvis formål eller virkning særlig er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, således at der herved sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarkedet en særlig fordel til skade for produktionen eller handelen i andre medlemsstater (dom af 8. november 1979, Groenveld, 15/79, Sml. s. 3409).

22 Den spanske regering findes ikke at have godtgjort, hvorledes den i fællesskabsbestemmelserne indeholdte forpligtelse til at medføre et dokument om bord på et fiskerfartøj særlig kan hindre eksporthandelen mellem medlemsstaterne og således betragtes som en hindring for eksporten som omhandlet i Traktatens artikel 34.

23 Anbringendet mod artikel 11b kan derfor ikke tages til følge.

d) Artikel 11c (judiciel eller administrativ retshåndhævelse)

24 Artikel 11c angår de forpligtelser, som påhviler myndighederne i landings- eller omladningsmedlemsstaten for så vidt angår forfølgning af overtrædelser. Når de nævnte myndigheder konstaterer visse overtrædelser af fangstbegrænsningsordningen, skal de anlægge straffesag eller træffe administrative foranstaltninger mod den pågældende skibsfører eller enhver anden ansvarlig person, som vil kunne medføre, at de ansvarlige rent faktisk berøves det økonomiske udbytte af overtrædelsen, eller en hvilken som helst anden konsekvens, der står i forhold til overtrædelsens alvor og effektivt modvirker senere overtrædelser af samme art. Landingsmedlemsstaten kan dog overdrage forfølgningen af overtrædelsen til registreringsmedlemsstaten, såfremt denne er enig heri. De ulovligt landede eller omladede mængder kan afskrives på landings- eller omladningsmedlemsstatens kvote, såfremt denne ikke anlægger straffesag eller træffer administrative foranstaltninger mod de ansvarlige personer eller overdrager forfølgningen til registreringsmedlemsstaten.

25 Den spanske regering har fremført en række klagepunkter mod bestemmelsen, hvoraf nogle angår overførslen af ansvaret fra registreringsmedlemsstaten til landingsmedlemsstaten; disse klagepunkter vil være at afvise af de samme grunde, som er anført under gennemgangen af anbringenderne vedrørende artiklerne 9a og 11a.

26 Den spanske regering har også påberåbt sig to nye klagepunkter. Ifølge det første klagepunkt har landingsstatens myndigheder ikke kompetence til at pålægge udenlandske fartøjer sanktioner for handlinger, der ikke er begået på deres område, idet en stats kompetence til at pålægge sanktioner i henhold til folkeretten er knyttet til territoriet. Det andet nye klagepunkt angår afskrivningen af ulovligt landede eller omladede fangster på landings- eller omladningsmedlemsstatens kvote. Denne foranstaltning udgør efter den spanske regerings opfattelse en sanktion, som ikke står i rimeligt forhold til det forfulgte mål, nemlig at sikre en korrekt anvendelse af kvoteordningen, og hvortil der ikke er knyttet de fornødne processuelle garantier.

27 For så vidt angår landingsmedlemsstatens kompetence til at foretage retshåndhævelse over for en skipper på et fartøj, som fører en anden medlemsstats flag, bemærkes for det første, at der med artikel 11c ganske vist sker en styrkelse af kontrolordningen, men at medlemsstaterne ikke derved forpligtes til at udvide deres

beføjelser ud over de grænser, der følger af de almindeligt anerkendte principper vedrørende fordelingen af den strafferetlige kompetence staterne imellem. I artiklens ordlyd henvises der da også udtrykkeligt til »de relevante bestemmelser i den nationale lovgivning«.

28 Det skal dernæst bemærkes, at den kvoteoverskridelse, som søges undgået ved kontrolsystemet, ikke realiseres ved fangsten af bestemte fisk, men ved landing eller omladning af fangster ud over kvoterne. Det følger nemlig af artikel 1 i forordning nr. 2241/87, at kontrol og inspektion i henhold til fællesskabsbestemmelserne vedrører »landing, salg og opbevaring af fisk og registrering af landinger og salg«. I samme forordnings artikler 6 og 7 fastslås det, hvilke forpligtelser der påhviler en fører af et fiskerfartøj, som fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat; disse forpligtelser omfatter navnlig erklæringer og oplysninger om fangsterne, som skipperen skal afgive ved landing eller omladning af en hvilken som helst mængde fisk af bestande eller grupper af bestande, der er undergivet en fangstbegrænsning.

29 Det følger heraf, at de overtrædelser af kvoteordningen, for hvilke der i henhold til artikel 11c skal pålægges sanktioner af landings- eller omladningsmedlemsstaten, er overtrædelser, der har fundet sted ved landing eller omladning af fangster i en havn i den pågældende medlemsstat eller i de farvande, der henhører under dens højhedsområde eller jurisdiktion. Den spanske regerings anbringende kan derfor ikke tages til følge.

30 For så vidt angår afskrivningen af ulovligt landede eller omladede fangster på landings- eller omladningsmedlemsstatens kvote har Kommissionen gjort gældende, at denne afskrivning ikke udgør en sanktion for den pågældende medlemsstats tilsidesættelse af sine forpligtelser, men sker i henhold til reglen om, at mængder, der fanges ud over en kvote, skal fradrages, idet dette er nødvendigt for forvaltningen af kvoteordningen inden for rammerne af de samlede tilladte fangstmængder. Uden artikel 11c ville denne afskrivning kun ramme registreringsmedlemsstaten, selv om den pågældende overskridelse ligger fuldstændig uden for dens kontrolmuligheder. Afskrivningen på landingsmedlemsstatens kvote udgør en passende reaktion for overskridelser, som forårsages af denne medlemsstats svigtende kontrol.

31 Kommissionens argumentation bør lægges til grund. Rådet har uden at tilsidesætte proportionalitetsprincippet kunnet vedtage, at medlemsstaternes fælles ansvar for kontrollen af fangstbegrænsningsordningen ikke alene medfører, at visse inspektions- og kontrolopgaver påhviler landingsmedlemsstaten, men også at den nedsættelse af kvoterne, der gennemføres som en følge af overskridelsen, ikke nødvendigvis bør ske i de kvoter, der er tildelt de pågældende fiskerfartøjers registreringsmedlemsstat, når overskridelsen navnlig skyldes, at landingsmedlemsstaten ikke har iværksat de nødvendige kontrolforanstaltninger. Det kan nemlig med rimelighed bestemmes, at de ulovligt landede eller omladede mængder kan afskrives på de kvoter, der er tildelt den medlemsstat, hvor sådanne aktiviteter har fundet sted, når myndighederne i denne medlemsstat hverken har anlagt straffesag eller truffet administrative foranstaltninger og heller ikke har overdraget retshåndhævelsen til registreringsmedlemsstaten.

32 Det skal i øvrigt bemærkes, at en medlemsstat altid kan anfægte en kommissionsbeslutning om nedsættelse af dens kvoter ved at anlægge annullationssøgsmål i henhold til EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1.

33 Det følger af det anførte, at sagsøgte vil være at frifinde.

Sagens omkostninger

34 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Kongeriget Spanien har tabt sagen og bør derfor betale omkostningerne, herunder Kommissionens omkostninger. Den britiske regering har ikke nedlagt påstand om omkostningerne i forbindelse med dens intervention, hvorfor den bør bære sine omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Sagsøgte frifindes.**

2) **Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger, herunder Kommissionens.**

3) **Det Forenede Kongerige bærer sine egne omkostninger.**

Due Slynn Schockweiler Koopmans

Mancini Joliet O'Higgins Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. marts 1990.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident