eller omladning i dens havne, til at forfølge de ansvarlige, medmindre forfølgningen overføres til flagstaten med dennes samtykke, samt muligheden for at afskrive landede eller omladede ulovlige fangster på den medlemsstats kvoter, som ikke opfylder denne forpligtelse, heller ikke bestrides, når forpligtelserne er udtryk for medlemsstaternes fælles ansvar for kontrollen af fangstbegrænsningsordningen.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-9/89 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *Retlig baggrund og sagens forhistorie*

Ved Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1) er der indført en fælles fiskeripolitik for at sikre bevarelsen af havets biologiske ressourcer og en afbalanceret udnyttelse heraf. I den tolvte betragtning til forordningen understreges det, at der som et led i fællesskabsordningen bør indføres et effektivt kontrolsystem for fiskeriet på fangststederne og for landingerne. I medfør af forordningen er der foretaget en fordeling mellem medlemsstaterne af de samlede tilladte fangstmængder (TAC) for hver bestand eller gruppe af bestande for Fællesskabet. Forordningens artikel 5, stk. 2, pålægger medlemsstaterne at fastsætte de nærmere regler for udnyttelsen af disse kvoter. På dette grundlag kan medlemsstaterne indføre individuelle fiskerilicensordninger.

Da forordning nr. 170/83 skulle gennemføres, var der allerede indført bestemmelser om kontrol af fiskeriet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2057/82 af 29. juni 1982 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol med fiskeri fra fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne (EFT L 220, s. 1). Forordning nr. 2057/82 er blevet ændret flere gange, senest ved Rådets forordning (EØF) nr. 4027/86 af 18. december 1986 (EFT L 376, s. 4).

I henhold til artikel 11 i forordning nr. 170/83 er forordning nr. 2057/82 blevet erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (EFT L 207, s. 1). Denne sidstnævnte forordning kodificerer forordning nr. 2057/82 af hensyn til klarheden og som følge af de ændringer, som er sket i forbindelse med inspektion og kontrol.

* Processprog: spansk.

De regler, der skal fastsættes i henhold til den nye forordning, har til formål at sikre, at begrænsningerne af fiskerimulighederne overholdes; reglerne skal ifølge tredje betragtning 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 gøre det muligt at efterprøve gennemførelsen af forordningen. Forordningens artikel 1 lyder således:

»1. For at sikre, at alle gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger overholdes, skal hver medlemsstat på sit område og inden for de farvande, der hører under dens højhedsområde eller jurisdiktion, foretage overvågning af fiskeriet og dertil knyttet virksomhed. Den inspicerer fiskerfartøjer og alle aktiviteter, herunder landing, salg og opbevaring af fisk og registrering af landinger og salg, hvor inspektion kan gøre det muligt at efterprøve gennemførelsen af denne forordning.

2. Såfremt en medlemsstats kompetente myndigheder efter en overvågning eller inspektion i henhold til stk. 1 konstaterer, at de gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger ikke er overholdt, anlægger de straffesag eller træffer administrative foranstaltninger mod det pågældende fartøjs skipper eller enhver anden ansvarshavende person.

3. For at gøre inspektionen så effektiv og så økonomisk som mulig skal medlemsstaterne samordne deres kontrol og træffe foranstaltninger, således at deres kompetente myndigheder og Kommissionen gensidigt og regelmæssigt holdes underrettet om den indvundne erfaring.«

Ifølge forordningens artikel 9 skal medlemsstaterne inden den 15. i hver måned give Kommissionen meddelelse om de mængder af en bestand, der er undergivet TAC eller kvoter, som er landet i løbet af den foregående måned. Senest 10 dage derefter skal Kommissionen underrette medlemsstaterne om de meddelelser, den har modtaget fra de andre medlemsstater. I artikel 11 bestemmes det, at fangsterne af en kvoteret bestand, som tages af fiskerfartøjer, der fører en medlemstats flag, afskrives på denne stats kvote, uanset landingsstedet. Hver medlemsstat fastsætter den dato, på hvilken fangsterne af en kvoteret bestand må antages at have opbrugt den kvote, der er blevet tildelt den for denne bestand. Medlemsstaten skal fra denne dato nedlægge et foreløbigt forbud mod fiskeri af fisk af denne bestand fra sine fartøjer samt forbud mod opbevaring om bord, omladning og landing, idet det endelige fiskeriforbud besluttes af Kommissionen.

For at medlemsstaterne efter anmodning hurtigere kan få mere detaljerede oplysninger om deres egne fartøjers landinger i en anden medlemsstat har Rådet udvidet kontrolforanstaltningerne i forbindelse med landinger i andre medlemsstater ved Rådets forordning (EØF) nr. 3483/88 af 7. november 1988 om ændring af forordning nr. 2241/87 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (EFT L 306, s. 2). Det var nemlig blevet konstateret, at medlemsstaternes fiskerfartøjer ofte landede deres fangster i en medlemsstat, hvor de ikke var hjemmehørende. Såfremt flag- eller registreringsmedlemsstaten havde indført en licensordning, viste erfaringen ligeledes, at denne stat kunne have vanskeligheder med at kontrollere egne fartøjer, der landede eller omladede deres fangster i en anden medlemsstats havne eller farvande.

Ved forordning nr. 3483/88 blev der i forordning nr. 2241/87 indføjet en artikel 9a om et informationssystem mellem landings- eller omladningsmedlemsstaten og flagmedlemsstaten. Efter anmodning fra flagmedlemsstaten skal oplysninger om landinger eller omladninger i en anden medlemsstats havne eller farvande gives af landings- eller omladningsmedlemsstaten. Disse oplysninger skal omfatte navn og havnekendingsbogstaver og -nummer for fartøjet, den mængde fisk af en bestand, som fartøjet har landet eller omladet, samt dato og sted for landingen eller omladningen, og oplysningerne skal gives senest fire arbejdsdage efter landingen eller omladningen.

Ved forordning nr. 3483/88 er der ligeledes sket den ændring, at der er indsat en række nye artikler (11a-11d).

I artikel 11a forbydes det fartøjer, som er registreret i en medlemsstat, der har gjort fiskeri betinget af en licensordning, at opbevare fisk, der er fanget på en kvote, om bord og at omlade eller lande fisken, medmindre fartøjet er i besiddelse af en licens. Kommissionen og de andre medlemsstater skal underrettes om den pågældende kvote, og om, at der er udstedt en licens, herunder om navn og havnekendingsbogstaver og -nummer for det fartøj, som har fået licens.

Ifølge artikel 11b kan hver medlemsstat underkaste sine egne fiskerfartøjer yderligere kontrolforanstaltninger, når fartøjerne ikke har overholdt bevarings- eller kontrolforanstaltningerne; medlemsstaten kan fastsætte, at fangster af en bestand eller gruppe af bestande, der er undergivet en kvote, som er tildelt den pågældende medlemsstat, inden for en periode på højst ét år fra konstateringen af overtrædelsen kun må landes eller omlades i en anden medlemsstats eller et tredjelands havne eller farvande, hvis fartøjet medfører et dokument, der er attesteret af registreringsmedlemsstaten, med angivelse af, at denne medlemsstat har inspiceret fartøjet i løbet af de sidste to måneder. Kommissionen og de andre medlemsstater underrettes om navn og havnekendingsbogstaver og -nummer for fartøjet samt den pågældende kvote.

Såfremt landings- eller omladningsmedlemsstatens kompetente myndigheder konstaterer en overtrædelse, indebærer artikel 11c, at de skal anlægge straffesag eller træffe administrative foranstaltninger mod den pågældende skibsfører eller enhver anden ansvarlig person med henblik på rent faktisk at berøve de ansvarlige det økonomiske udbytte af overtrædelsen. Medlemsstaten kan overdrage forfølgningen af en overtrædelse til de kompetente myndigheder i registreringsmedlemsstaten, når en sådan overdragelse giver bedre muligheder for at opnå det ønskede resultat. Ifølge artikel 11c, stk. 2, kan de landede eller omladede mængder — såfremt landings- eller omladningsmedlemsstaten ikke anlægger straffesag eller træffer administrative foranstaltninger eller overdrager forfølgningen — afskrives på landings- eller omladningsmedlemsstatens kvote efter anvendelse af den såkaldte forvaltningskomitéprocedure.

2. *Retsforhandlingernes forløb*

Kongeriget Spaniens stævning er registreret på Domstolens Justitskontor den 13. januar 1989.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt. Kongeriget Spanien har givet afkald på at indgive replik.

Ved kendelser af 26. april og 17. maj 1989 har Kommissionen og Det Forenede Kongerige fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren, Kongeriget Spanien, har nedlagt følgende påstande:

— Rådets forordning nr. 3483/88 af 7. november 1988 om ændring af forordning nr. 2241/87 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri annulleres,

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Sagsøgte, Rådet, har nedlagt følgende påstande:

— frifindelse,

— Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kommissionen og Det Forenede Kongerige har interveneret til støtte for Rådets påstande.

III — Parternes anbringender og argumenter

a) *Indledende bemærkninger*

Den spanske regering har i det væsentlige gjort gældende, at man ved den anfægtede forordning har villet overføre det ansvar, som påhviler flag- eller registreringsmedlemsstaten, til landingsmedlemsstaten.

Kommissionen har indledningsvis anført, at søgsmålet hviler på den opfattelse, at det ifølge den tidligere gældende ordning alene var flagstaten, der skulle varetage kontrollen med overholdelsen af fangstbegrænsningsreglerne. Denne opfattelse er imidlertid ikke rigtig, idet udgangspunktet i den fælles fiskeripolitik altid har været princippet om medlemsstaternes fælles ansvar for anvendelsen af kontrolforanstaltningerne. Det er væsentligt, at kontrolsystemet er effektivt på fælleskabsplan, og overtrædelse af kontrolreglerne bør derfor kunne forfølges på fællesskabsplan. Dette fremgår allerede af artikel 11b, sammenholdt med artikel 1a, og den nye artikel 11c i forordning nr. 2241/87. Når ikke alene selve fangsten, men også opbevaring om bord, omladning eller landing af ulovligt fangede fisk betragtes som en overtrædelse i henhold til fællesskabsbestemmelserne, skal den medlemsstat, i hvis farvande eller på hvis område disse aktiviteter finder sted, iværksætte påtale heraf, selv om fiskeriet har fundet sted uden for de farvande, som henhører under dennes overhøjhed eller jurisdiktion.

En kvoteoverskridelse skyldes efter Kommissionens opfattelse det forhold, at fiskeriet ikke er blevet forbudt i tide, eller at far-

tøjerne fortsat fisker og lander eller omlader ulovligt på grund af sanktionssystemets manglende effektivitet. Konsekvenserne for flagmedlemsstaten er meget alvorlige, idet der iværksættes en traktatbrudsprocedure. Desuden gives der kompensation til de krænkede medlemsstater ved hjælp af en nedskæring af den fremtidige kvote, og fællesskabsfinansieringen for de arter, som er omfattet af den fælles markedsordning, bortfalder for fangster, som overstiger den nationale kvote. Derfor er det efter Kommissionens opfattelse uomgængeligt nødvendigt for udviklingen af fiskeripolitikken, at alle medlemsstater medvirker til, at kontrolsystemet fungerer efter hensigten.

Den britiske regering har anført, at registreringsmedlemsstaterne for de fartøjer, som ofte foretager landinger i en anden medlemsstat, i praksis hverken i tilstrækkeligt omfang eller hurtigt nok får oplysning om disse landinger. De får derfor enten for sent eller slet ikke kendskab til overfiskning af deres kvoter. Problemet er blevet forværret af den såkaldte »quota hopping«, dvs. at fiskerfartøjer, der er indregistreret i én medlemsstat, og hvis fangster afskrives på dennes kvoter, i virkeligheden ejes og drives af statsborgere i en anden medlemsstat, i hvis havne fangsterne ofte landes. Det Forenede Kongerige har navnlig været udsat for sådanne vanskeligheder på grund af en større flåde af fiskerfartøjer, som er indregistreret i Det Forenede Kongerige, men ejet af spanske virksomheder, der lander fangsterne i Spanien.

b) *Oplysninger, som skal afgives af landingsmedlemsstaten (artikel 9a)*

Den spanske regering har gjort gældende, at forpligtelsen til at afgive oplysninger om landinger og omladninger inden for en frist på fire arbejdsdage indebærer, at alle kontrolforanstaltningerne skal udføres af den medlemsstat, hvori landingerne foretages. En medlemsstat, som modtager et større antal fiskerfartøjer end andre medlemsstater bærer således de økonomiske omkostninger ved disse kontrolforanstaltninger, og den vil være nødsaget til at indføre nye kontrolmuligheder. Hver medlemsstat bør imidlertid være ansvarlig for kontrollen med de kvoter, som den har fået tildelt, og denne forpligtelse bør ikke kunne overføres til en anden medlemsstat.

Rådet, den britiske regering og *Kommissionen* har anført, at den kritik, den spanske regering har fremført, er politisk snarere end juridisk; der er ikke tale om et annullationsanbringende, jfr. EØF-Traktatens artikel 173.

Rådet har i øvrigt henvist til, at Domstolen i dom af 30. september 1982 Howe & Bainbridge (317/81, Sml. s. 3257) har fastslået, at selv om vanskeligheder, der er forbundet med anvendelsen af en fællesskabsbestemmelse, kan have betydning for fortolkningen af bestemmelsen, kan disse ikke anfægte dens gyldighed. Dernæst fremgår det af dom af 25. maj 1982, Kommissionen mod Nederlandene (96/81, Sml. s. 1791), at medlemsstaterne i medfør af Traktatens artikel 5 skal lette Kommissionen gennemførelsen af dens opgaver, som består i at drage omsorg for gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne.

Den britiske regering har tilføjet, at medlemsstaterne allerede forud for ikrafttrædelsen af den anfægtede artikel 9a havde pligt til at registrere og kontrollere de fangster, som landes på deres område af fællesskabs-

fartøjer, idet forpligtelsen følger af de oprindelige artikler 1 og 9 i forordning nr. 2241/87.

Kommissionen har anført, at registreringsmedlemsstaten skal fastsætte datoen for opfiskningen af dens kvote på grundlag af oplysninger om hvert fartøjs fangster, som staten modtager ad forskellige kanaler. Artikel 9a gør det muligt for staten at kontrollere rigtigheden af de oplysninger, som modtages direkte fra egne fartøjer i henhold til Kommissionens forordning (EØF) nr. 2807/83 af 22. september 1983 om nærmere bestemmelser for registrering af oplysninger om medlemsstaternes fangster (EFT L 276, s. 1). Denne dato har betydning for registreringsmedlemsstaten med henblik på, at den foreløbigt kan forbyde sine fartøjer at befiske én eller flere bestande. På grund af den manglende overensstemmelse mellem konsekvenserne af en overtrædelse og de kontrolmuligheder, som flagstaten disponerede over før vedtagelsen af forordning nr. 3384/88, er artikel 9a uundværlig for at opretholde et effektivt kontrolsystem.

c) *Licenskontrol udøvet af en anden medlemsstat (artikel 11a)*

Den spanske regering har gjort gældende, at den almindelige fiskerilicensordning er ændret væsentligt, når kompetencen til at kontrollere licensens tilstedeværelse pålægges en anden stat end flagstaten. I henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 påhviler det medlemsstaterne at fastsætte de nærmere regler for udnyttelsen af kvoterne og dermed at fastsætte betingelserne for tildeling af licenser. Artikel 11a gør licensordningen til et fællesskabsanliggende ved at tvinge landingsmedlemsstaten til at føre tilsyn med en licensordning, som en anden medlemsstat har indført. En medlemsstats ansvar for gennemførelsen af en licensordning, den selv har indført, kan imidlertid ikke overføres til en anden medlemsstat.

Rådet, den britiske regering og *Kommissionen* har henvist til, at kompetencen til inden for den fælles fiskeripolitik at træffe foranstaltninger til bevaring af havets ressourcer tilkommer Fællesskabet, jfr. Domstolens dom af 5. maj 1981, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (804/79, Sml. s. 1045). Fiskerilicensordninger er ganske enkelt et middel til forvaltning af den fælles kvoteordning, og dermed falder de ind under de administrationsforanstaltninger, som der udtrykkeligt er hjemmel for i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83. Fastsættelse af nærmere regler for udnyttelsen af kvoterne sker således i henhold til en fællesskabskompetence, der er delegeret til medlemsstaterne. Denne retlige situation viser derfor ifølge de tre parter, at den spanske regerings holdning er i strid med solidaritetsprincippet inden for Fællesskabet, nemlig at medlemsstaterne skal bistå hinanden i forbindelse med anvendelsen af fælleskabsretten.

d) *Supplerende kontrol af fartøjer, der allerede har overtrådt bestemmelserne (artikel 11b)*

Ifølge *den spanske regering* pålægges det i artikel 11b et fartøj, hvis fangster ønskes solgt i en anden medlemsstat end registreringsmedlemsstaten, men som har gjort sig skyldig i en overtrædelse af fællesskabsbestemmelserne eller de nationale bestemmelser, at vende tilbage til flagmedlemsstaten for der at underkaste sig inspektion og få

udleveret et attesteret dokument, som gør det muligt at lande og sælge lasten i en havn efter eget valg.

Fiskeriprodukter må anses for fuldt ud at have oprindelse i et land, når de er hentet op af havet fra et fartøj, der er indregistreret i dette land. Et fartøjs landing og salg af fisk i en havn i en anden medlemsstat end flagmedlemsstaten udgør derfor en udførsel. Under disse omstændigheder udgør artikel 11b en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion, der er forbudt ifølge EØF-Traktatens artikel 34, når der i artiklen opstilles hindringer for udførsel af fisk fra fartøjer, der tidligere har overtrådt bevarings- eller kontrolforanstaltningerne.

Dette synspunkt har Kommissionen ligeledes fremført i sine indlæg i sag C-216/87, The Queen mod Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Jaderow Ltd (dom af 14. december 1989 Sml. s. 4509) (herefter benævnt »Jaderow«), som for tiden verserer for Domstolen. En britisk lovgivning, som gør tildeling af en fiskerilicens betinget af, at 50% af fangsterne landes og sælges i britisk havn, bør efter Kommissionens mening betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning, som er uforenelig med EØF-Traktatens artikel 34. Det er ganske vist fast praksis, at artikel 34 tager sigte på nationale foranstaltninger, hvis formål eller virkning særligt er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, således at der derved sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarkedet en særlig fordel. I Jaderow-sagen er formålet med og virkningen af den britiske foranstaltning imidlertid netop at sikre en økonomisk fordel for Det Forenede Kongerige ved at tilgodese landets egen industri og beskæftigelse.

Artikel 11b har samme formål. Ejerne af fiskerfartøjerne kan i realiteten ikke drage fordel af højere priser, som tilbydes i andre medlemsstater end flagstaten. Den anfægtede bestemmelse er derfor i strid med princippet om frie varebevægelser.

Rådet, den britiske regering og *Kommissionen* har anført, at artikel 11b ikke udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion. Det af Kommissionen fremførte standpunkt i sag 216/87, Jaderow, kan ikke påberåbes som grundlag for det modsatte synspunkt. Jaderow-sagen drejer sig om en national bestemmelse, som for en bestemt mængdes vedkommende forhindrer enhver direkte udførsel til andre medlemsstater, og formålet er at opnå, at de pågældende fartøjer anvender Det Forenede Kongerige som udgangspunkt for deres fiskeri. I henhold til artikel 11b kan det derimod pålægges fiskerfartøjerne at medføre et dokument, der attesterer, at fartøjet er blevet inspiceret i løbet af de sidste to måneder, og i øvrigt drejer bestemmelsen sig kun om fartøjer, som allerede har begået overtrædelser. En sådan byrde, der pålægges et begrænset antal fartøjer, er ikke uforholdsmæssig, når formålet er at gennemføre en strengere kontrol.

Dertil kommer, at EØF-Traktatens artikel 34 i henhold til Domstolens praksis tager sigte på nationale foranstaltninger, hvis formål eller virkning særligt er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel til skade for andre medlemsstaters produktion eller handel. En national foranstaltning skal for at at være en overtrædelse af

Traktatens artikel 34 have et protektionistisk formål. Artikel 11b kan ikke under nogen omstændigheder beskrives på denne måde.

Den britiske regering har tilføjet, at registreringsmedlemsstatens inspektioner med to måneders intervaller kan udføres, når fartøjerne på et tidspunkt anløber medlemsstaten af andre grunde, såsom udskiftning af besætning eller proviantering.

e) *Landingsmedlemsstatens retshåndhævelse (artikel 11c)*

Den spanske regering har gjort gældende, at en medlemsstat ikke har kompetence til at påtale overtrædelser, der er begået uden for dens område af fartøjer, som fører fremmed flag. I spansk lovgivning bestemmes det, at lovgivningen kun er anvendelig på spansk område.

I øvrigt er tabet af en del af en kvote, jfr. bestemmelsen herom i artikel 11c, for det tilfælde, at der ikke iværksættes retsforfølgning eller træffes administrative foranstaltninger, en uforholdsmæssig sanktion i forhold til det forfulgte formål. Det påhviler hver medlemsstat at forvalte sine egne kvoter og at sikre en korrekt anvendelse af licensordningen. Man kan ikke pålægge en anden medlemsstat sanktioner for en adfærd, som ikke kan tilregnes denne.

Den fremgangsmåde, der skal følges ved beregningen af, hvilke mængder fisk, der skal afskrives på landingsmedlemsstatens kvote, iværksættes efter anmodning fra registreringsmedlemsstaten, som er den eneste, der kan anmode Kommissionen om at handle. Men en medlemsstat bør ikke kunne rammes af en så indgribende sanktion ved en beslutning, som Kommissionen har truffet i henhold til forvaltningskomitéproceduren. EØF-Traktaten indeholder i artiklerne 169 og 170 regler om en fremgangsmåde, der skal følges i tilfælde af manglende overholdelse af fællesskabsforpligtelser, og disse bestemmelser indeholder processuelle garantier. Iværksættelse af en procedure alene på grundlag af en anmodning fra en medlemsstat er derfor ikke tilladelig.

Rådet, den britiske regering og *Kommissionen* har anført, at artikel 11c ikke er i strid med nogen kompetenceregel, og at den er i overensstemmelse med Traktatens opbygning. Det forhold, at artikel 11c pålægger landingsmedlemsstaten en supplerende kontrolopgave, følger af det samarbejds- og medansvarsprincip, som er grundlaget for den fælles fiskeripolitik.

Den spanske regering har fremstillet artikel 11c forkert, når den hævder, at landingsmedlemsstaterne har pligt til at iværksætte sanktioner over for fartøjer, som har begået overtrædelser. Bestemmelsen medfører snarere en pligt til at iværksætte forfølgning, jfr. princippet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87. Denne retshåndhævelse skal finde sted på grundlag af de relevante bestemmelser i landingsmedlemsstatens nationale lovgivning og under hensyn til kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. I øvrigt er der mulighed for en alternativ løsning, derved at landingsstaten kan overdrage forfølgningen til registreringsstaten.

Den spanske regerings strenge territoriale afgrænsning af retten til at pålægge sanktioner er ikke forenelig med princippet om »lex loci delicti commissi« i den internationale strafferet. Ifølge bestemmelserne om den

fælles fiskeripolitik er den væsentligste handling ikke fangsten, men landingen eller omladningen. Der er derfor en væsentlig tilknytning mellem det sted, hvor overtrædelsen er begået, og den anvendelige lov, nemlig landingsstatens lov. I øvrigt fremgår det udtrykkeligt af den spanske lov nr. 53/1982 om overtrædelser af fiskerilovgivningen, at den finder anvendelse på alle overtrædelser af administrativt fastsatte regler på fiskeriområdet i farvande under spansk jurisdiktion.

I dette tilfælde er reglens formål at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten, navnlig dens kontrolforanstaltninger. Ifølge dom af 21. september 1983, Deutsche Milchkontor (205/82-215/82, Sml. s. 2633) påhviler det medlemsstaterne på deres område at sikre gennemførelsen af fællesskabsforordningerne. For så vidt som fællesskabsretten ikke indeholder fælles forskrifter, skal de nationale myndigheder anvende bestemmelserne i deres nationale lovgivning på en måde, der er forenelig med fællesskabsrettens krav. Ifølge Domstolens faste praksis medfører proportionalitetsprincippet, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå ud over, hvad der er passende og nødvendigt for at opfylde det tilsigtede formål. Der findes ikke alternative muligheder for at sikre overholdelsen af kvoteordningen, idet afskrivning af fangsterne på landingsmedlemsstatens kvote er den mest hensigtsmæssige måde, fordi den har direkte sammenhæng med det tilsigtede formål.

Anvendelse af forvaltningskomitéproceduren i forbindelse med nedskæring af en kvote i tilfælde af overtrædelse af artikel 11c er ikke i strid med EØF-Traktatens artikler 169 og 170. Først og fremmest fordi afskrivning på landingsmedlemsstatens kvote ikke har karakter af en sanktion, fordi der er tale om en administrativ foranstaltning af samme karakter som den, der allerede fremgår af artikel 11c. Såfremt en medlemsstat har accepteret ulovlige landinger, mister registreringsmedlemsstatens kvoteadministration sin gennemslagskraft, og i så fald må landingsmedlemsstaten, der er ansvarlig for kvoteoverskridelsen, acceptere, at overskridelsen fratrækkes dens egen kvote. For så vidt angår forvaltningskomitéproceduren kan det anføres, at denne procedure ligeledes anvendes ved nedskæringer af medlemsstaternes kvoter i forbindelse med fiskestop udstedt af Kommissionen; de to pågældende stater skal i øvrigt høres. Der er således opstillet alle garantier til sikring af landingsstatens interesser.

T. Koopmans
Refererende dommer