DOMSTOLENS DOM
17. oktober 1995 *

I sag C-44/94,

angående en anmodning, som High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte:

National Federation of Fishermen's Organisations m.fl.,

Federation of Highlands and Islands Fishermen m.fl.,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 6, 34, 39 og artikel 40, stk. 3, af Rådets forordning (EØF) nr. 3759/92 af 17. december 1992 om den fælles markedsordning for fiskerivarer og akvakulturprodukter (EFT L 388, s. 1), af Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af

* Processprog: engelsk.

20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1), af Kommissionens beslutning 92/593/EØF af 21. december 1992 om et flerårigt udviklingsprogram for Det Forenede Kongeriges fiskerflåde (1993-1996) i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 4028/86 (EFT L 401, s. 33) samt af en række almindelige fællesskabsretlige grundsætninger,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene D.A.O. Edward, J. P. Puissochet og G. Hirsch samt dommerne F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn (refererende dommer), C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann og H. Ragnemalm,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— National Federation of Fishermen's Organisations m.fl. ved David Vaughan, QC, Barrister Fergus Randolph og Solicitor John Wolf for Solicitors Hill, Dickinson, Davis, Campell

— Det Forenede Kongerige ved Assistant Treasury Solicitor John E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af Kenneth Parker, QC, og Barrister Christopher Vajda

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Francisco Santaolalla og Xavier Lewis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 29. marts 1995 er afgivet mundtlige indlæg af National Federation of Fishermen's Organisations m.fl., af Det Forenede Kongerige og af Kommissionen ved Peter Oliver, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. maj 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 2. december 1993 indgået til Domstolen den 4. februar 1994 har High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 6, 34, 39 og artikel 40, stk. 3, af Rådets forordning (EØF) nr. 3759/92 af 17. december 1992 om den fælles markedsordning for fiskerivarer og akvakulturprodukter (EFT L 388, s. 1), af Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1), af Kommissionens beslutning 92/593/EØF af 21. december 1992 om et flerårigt udviklingsprogram for Det Forenede Kongeriges fiskerflåde (1993-1996) i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 4028/86 (EFT

L 401, s. 33, herefter »beslutning 92/593«) samt af en række almindelige fællesskabsretlige grundsætninger.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag om »judicial review« for High Court of Justice, som National Federation of Fishermen's Organisations (herefter »sammenslutningen«) m.fl. har anlagt mod Minister of Agriculture, Fisheries and Food. Sammenslutningen har herunder gjort gældende, at Sea Fish Licensing (Time at Sea) (Principles) Order 1993 (herefter »bekendtgørelsen«), i henhold til hvilken britiske fiskerfartøjer med en længde på over 10 meter kun må være på havet i et begrænset antal dage om året, efter fællesskabsretten er ugyldig, idet sagsøgerne ønsker anerkendelsesdom herfor. Ved kendelse af 27. maj 1994 har High Court of Justice taget en begæring fra Federation of Highlands and Islands Fishermen m.fl. om at måtte indtræde i sagen som sagsøgere til følge.

3 Med henblik på at lette strukturudviklingen inden for fiskerisektoren inden for rammerne af retningslinjerne for den fælles fiskeripolitik blev der i artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 4028/86 af 18. december 1986 om fællesskabsforanstaltninger til forbedring og tilpasning af fiskeri- og akvakulturstrukturerne (EFT L 376, s. 7, herefter »grundforordningen«) fastsat bestemmelse om, at Kommissionen kan yde finansiel fællesskabsstøtte til foranstaltninger på de i artikel 1 opregnede områder. Blandt disse områder er, jf. stk. 1, litra d), tilpasning af fiskerikapaciteten gennem midlertidigt eller definitivt ophør af visse fiskerfartøjers aktivitet.

4 Ved Rådets forordning (EØF) nr. 3946/92 af 19. december 1992 om tredje ændring af grundforordningen (EØF) nr. 4028/86 (EFT L 401, s. 1) blev udtrykket »tilpasning af fiskerikapaciteten« i artikel 1, stk. 1, litra d), erstattet af »tilpasning af fiskeriindsatsen«. Ifølge anden betragtning til sidstnævnte forordning blev begrebet

»fiskeriindsats« indført med det formål at »supplere de foranstaltninger, som medlemsstaterne kan gøre brug af for at opnå en ligevægt mellem flådernes kapacitet og de disponible ressourcer«.

5 Ved forordningen blev der indsat en artikel 1a i grundforordningen, hvorefter der skal træffes nationale foranstaltninger med henblik på at begrænse fiskeriindsatsen til et niveau, der er i overensstemmelse med en afbalanceret udnyttelse af fiskebestandene, idet sådanne foranstaltninger omfatter en kombination af reduktion af fiskerflådernes kapacitet i Fællesskabet og tilpasning af deres aktivitet.

6 I henhold til grundforordningens artikel 1, stk. 2, skal en række af de pågældende foranstaltninger, herunder de i stk. 1, litra d), som ændret, nævnte, indgå som led i de i afsnit I omhandlede flerårige udviklingsprogrammer.

7 En definition af, hvad der skal forstås ved sådanne flerårige udviklingsprogrammer (herefter »FUP«), er indeholdt i grundforordningens artikel 2, stk. 1, der bestemmer:

»I denne forordning forstås ved et flerårigt udviklingsprogram ... en serie af mål — tillige med en oversigt over de midler, der er nødvendige for at nå dem — som gør det muligt at styre udviklingen inden for fiskerisektoren ud fra et varigt helhedsperspektiv.«

8 Ifølge grundforordningens artikel 3 og 4 forelægger medlemsstaterne programmer for Kommissionen til godkendelse. Artikel 4, stk. 2, indeholder følgende bestem-

melse: »Kommissionen undersøger, om programmerne under hensyn til den forventede udvikling i fiskeressourcerne og på markedet for fiskeri- og akvakulturvarer samt til de foranstaltninger, der træffes som led i den fælles fiskeripolitik og retningslinjerne herfor, opfylder de i artikel 2 fastsatte betingelser og kan danne ramme for finansielle interventioner fra Fællesskabets og medlemsstaternes side inden for den pågældende sektor.«

9 Ved beslutning 92/593 godkendte Kommissionen det FUP, som Det Forenede Kongerige havde forelagt for perioden 1993-1996 (herefter »det tredje FUP«). Beslutningens artikel 3 lyder således:

»1. Reduktionerne af fiskeriindsatsen kan opnås ved at kombinere reduktioner af kapaciteten og reduktioner af aktiviteten.

2. Ved gennemførelsen af programmets overordnede målsætning, der består af de samlede delmål for hver kategori, skal mindst 55% sikres ved reduktioner af kapaciteten.

3. Resten kan opnås ved foranstaltninger til reduktion af aktiviteten, f.eks. begrænsninger i havdage, på betingelse af, at Kommissionen har godkendt de vedvarende juridiske og administrative forholdsregler samt metoder, som foranstaltningerne er truffet på grundlag af.

4. De indikative årlige delmål og slutmålene for hver kategori fastsættes i overensstemmelse med punkt 2 og 4 i bilagets supplerende bestemmelser.«

10 I Det Forenede Kongerige gælder der i henhold til Sea Fish (Conservation) Act 1967 (herefter »loven«), jf. section 4, en licensordning for fiskerfartøjer. Ifølge section 4(6)(c) kan der til en sådan licens knyttes betingelser med hensyn til antallet af havdage. Section 4(6C) indeholder hjemmel for de kompetente ministre til at træffe nærmere bestemmelse om disse betingelser.

11 Bekendtgørelsen blev udstedt på grundlag af sidstnævnte bestemmelse. I henhold til bekendtgørelsens artikel 5(1) er meddelelse eller fornyelse af fiskerilicenser til britiske fiskerfartøjer betinget af, at antallet af de pågældende fartøjers havdage om året i årene 1993-1996 begrænses til antallet af havdage i 1991. Ved fartøj forstås efter bekendtgørelsens artikel 2(1) et fiskerfartøj med en længe på over 10 meter.

12 Sammenslutningen har for High Court of Justice gjort gældende, at bekendtgørelsen strider mod beslutning 92/593, mod forordning nr. 3759/92 og nr. 3760/92, mod traktatens artikel 6, 34, 39 og artikel 40, stk. 3, samt mod ligebehandlingsprincippet, proportionalitetsprincippet, princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed og princippet om ret til frit at udøve et erhverv.

13 High Court of Justice er i tvivl om, hvorledes de pågældende retsregler skal fortolkes, hvorfor retten har udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er retsstillingen efter Kommissionens beslutning 92/593/EØF den, at beslutningen:

1) gør det muligt for Det Forenede Kongerige og/eller bemyndiger det til at indføre sådanne begrænsninger i det antal dage, samtlige britiske fiskerfar-

tøjer med en længde på over 10 meter må være på havet, som de dage, der beregnes i overensstemelse med Sea Fish Lincensing (Time at Sea) (Principles) Order 1993, hvorefter antallet af havdage for sådanne fartøjer som udgangspunkt begrænses, så det er det samme som i 1991

2) udelukker en anvendelse af tekniske bevaringsforanstaltninger med henblik på virkeliggørelsen af den del af den overordnede målsætning (dvs. 45%), der skal opfyldes ved hjælp af andre foranstaltninger i form af reduktioner af kapaciteten?

2) Har det betydning for besvarelsen af spørgsmål 1), at Det Forenede Kongerige ikke reducerede den britiske fiskerflådes kapacitet i overensstemmelse med de tal, der er angivet i bilaget til Kommissionens beslutning 88/141/EØF, som ændret ved Kommissionens beslutning af 1. august 1991?

3) Strider nationale foranstaltninger af den i spørgsmål 1) omhandlede art under alle omstændigheder mod EF-traktaten (navnlig artikel 6, 34, 39 og artikel 40, stk. 3), mod forordningerne om gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik (navnlig Rådets forordninger (EØF) nr. 3760/92 og (EØF) nr. 3759/92) og mod almindelige fællesskabsretlige grundsætninger (navnlig princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed, princippet om ret til frit at udøve et erhverv, ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet)?

4) Har det betydning for besvarelsen af ovennævnte spørgsmål,

1) hvilke bestande de pågældende fartøjer hovedsagelig fisker efter, og navnlig om der er fastsat samlede tilladte fangstmængder for disse bestande

2) i hvilket omfang sådanne restriktioner vil påvirke det normale fiskeri og anden virksomhed hos enkelte fiskere og markedet for fangsterne

3) hvilke dispensationer ministeren eventuelt for fremtiden måtte meddele særlige kategorier af fiskerflåden i Det Forenede Kongerige?«

14 Inden drøftelsen af, hvorledes disse spørgsmål skal besvares, bemærkes indledningsvis, at det fremgår af grundforordningens artikel 1, stk. 1, og artikel 4, at formålet med en godkendelse fra Kommissionens side af et FUP alene er at skabe grundlag for, at de deri omhandlede foranstaltninger inden for de grænser og på de vilkår, der fastlægges i beslutningen om godkendelse, kan opnå finansiel støtte fra Fællesskabet, eller i givet fald nationalt.

15 Følgelig er en medlemsstat kun forpligtet til at overholde et FUP, sammenholdt med kravene i henhold til godkendelsesbeslutningen, for så vidt dette er en forudsætning for at opnå finansiel støtte til foranstaltninger fra medlemsstatens side som led i programmet.

16 Det er først ved artikel 1, stk. 1, i Rådets beslutning 94/15/EF af 20. december 1993 om mål og detaljerede regler for en omstrukturering af Fællesskabets fiskerisektor i perioden 1. januar 1994 — 31. december 1996 med henblik på at opnå en bæredygtig ligevægt mellem ressourcerne og udnyttelsen heraf (EFT L 10, s. 20), at

begrænsningen af fiskeriindsatsen som omhandlet i artikel 3 i Kommissionens beslutning 92/593 har fået karakter af en forpligtelse for medlemsstaterne.

Det første spørgsmål

17 Ved det første spørgsmål ønsker den forelæggende retsinstans i det væsentlige oplyst dels, hvorvidt Det Forenede Kongerige efter beslutning 92/593 lovligt kan begrænse det antal dage, som fartøjer med en længde på over 10 meter må være på havet, dels hvorvidt beslutningen afskærer Det Forenede Kongerige fra at træffe bestemmelse om tekniske bevaringsforanstaltninger, f.eks. i form af en forøgelse af maskestørrelserne, med henblik på opfyldelsen af den pågældende del af den overordnede målsætning, dvs. 45%.

18 Hvad angår det første led af dette spørgsmål bemærkes, at det fremgår af artikel 1a i grundforordningen, som ændret, at begrænsningen af fiskeriindsatsen kan gennemføres såvel i form af en reduktion af fiskerflådernes kapacitet som i form af en tilpasning af disses aktivitet. I overensstemmelse hermed bestemmes det i artikel 3, stk. 3, i beslutning 92/593, at virkeliggørelsen af den overordnede målsætning med det tredje FUP, hvoraf mindst 55% i henhold til stk. 2 skal sikres gennem reduktioner af kapaciteten, for restens vedkommende kan ske ved hjælp af foranstaltninger til reduktion af aktiviteten som f.eks. foranstaltninger, hvorved der sker en begrænsning af antallet af havdage.

19 Det første led af spørgsmålet må herefter besvares med, at Det Forenede Kongerige efter beslutning 92/593 lovligt kan begrænse det antal dage, som fartøjer med

en længde på over 10 meter må være på havet, for så vidt virkeliggørelsen af den i beslutningen omhandlede overordnede målsætning inden for en grænse på højst 45% kan ske ved hjælp af andre foranstaltninger end foranstaltninger i form af reduktioner af fiskerflådens kapacitet.

20 Hvad angår det andet led af spørgsmålet bemærkes, at Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 3, stk. 3, i beslutning 92/593 frit kan træffe nærmere bestemmelse om, hvilke foranstaltninger til reduktion af aktiviteten der skal anses for mest hensigtsmæssige med henblik på at virkeliggøre den i beslutningen fastlagte overordnede målsætning, for så vidt denne ikke opfyldes ved reduktioner af kapaciteten, hvorved det dog er en forudsætning, at de pågældende foranstaltninger som grundlag har metoder, Kommissionen har godkendt.

21 Det andet led af spørgsmålet må herefter besvares med, at beslutning 92/593 ikke afskærer Det Forenede Kongerige fra at træffe bestemmelse om tekniske bevaringsforanstaltninger med henblik på virkeliggørelsen af den i beslutningen fastlagte overordnede målsætning, for så vidt denne kan opfyldes ved hjælp af andre foranstaltninger end foranstaltninger i form af reduktioner af kapaciteten, dog således, at der skal være tale om foranstaltninger, som Kommissionen har godkendt.

Det andet spørgsmål

22 Ved det andet spørgsmål ønsker den nationale retsinstans oplyst, hvorvidt det har betydning for besvarelsen af det første spørgsmål, at Det Forenede Kongerige ikke har opfyldt de i det foregående FUP fastlagte målsætninger.

23 Sammenslutningen har om dette spørgsmål gjort gældende, at Det Forenede Kongeriges regering under det andet FUP, der omfattede perioden 1987-1991, ingen skridt tog til at begrænse flådens størrelse, idet den lod markedskræfterne få frit spil og opretholdt en ganske uhensigtsmæssig licensordning. Denne manglende indgriben må medføre, at Det Forenede Kongeriges forpligtelse under det tredje FUP til at begrænse flådens størrelse udvides i et omfang svarende til den del af begrænsningen, der ikke blev gennemført under det andet FUP. Da der endnu ikke som led i det andet FUP var noget retsgrundlag for at gennemføre foranstaltninger til reduktion af aktiviteten, idet der først blev skabt grundlag for sådanne foranstaltninger med henblik på at virkeliggøre målsætningerne med det tredje FUP, måtte den under det andet FUP ikke-gennemførte del af begrænsningen først gennemføres i form af en reduktion af kapaciteten, før der kunne blive tale om en reduktion af aktiviteten.

24 Om det af sammenslutningen anførte bemærkes indledningsvis, at det andet FUP, der blev godkendt ved Kommissionens beslutning 88/141/EØF af 11. december 1987 om det flerårige udviklingsprogram for fiskerflåden (1987 til 1991), som Det Forenede Kongerige har forelagt i medfør af forordning (EØF) nr. 4028/86 (EFT L 67, s. 22), i modsætning til, hvad sammenslutningen hævder, ikke var bindende. Som det fremgår af præmis 15 i denne dom, var Det Forenede Kongerige alene forpligtet til at overholde det andet FUP, for så vidt dette var en forudsætning for at opnå finansiel støtte til foranstaltninger som led i programmet.

25 Den omstændighed, at den manglende opfyldelse af målsætningerne medførte en indstilling af støtten, understøtter ikke, at der skulle have været tale om en bindende forpligtelse, således som sammenslutningen har gjort gældende, idet dette forhold tværtimod bekræfter, at opfyldelsen af de nævnte målsætninger alene var en forudsætning for at opnå finansiel støtte.

26 Det bemærkes herved, at det i syvende betragtning til beslutning 92/593 er anført, at målene for reduktionen af fiskerflådens kapacitet, som er fastsat pr. 31. december 1991 i det andet FUP, udgør et referencegrundlag ved vurderingen af den faktisk

konstaterede udvikling og den indsats, der skal gøres for at opfylde målsætningerne.

27 Sammenslutningen har i denne forbindelse ikke bestridt, at den i det andet FUP angivne reduktion på 4,6% af den britiske flådes tonnage for 1,6%'s vedkommende svarede til den del, der ikke blev gennemført under det første FUP.

28 Det samme må med hensyn til spørgsmålet om fastlæggelsen af de målsætninger, der skulle opfyldes under det tredje FUP, gælde for så vidt angår inddragelsen af de begrænsninger, der ikke var blevet gennemført under det andet FUP. Det tilkom Kommissionen i forbindelse med beslutningen om godkendelse af det tredje FUP at træffe bestemmelse om, hvilke forpligtelser der skulle pålægges den pågældende medlemsstat som led i dette FUP, og at fastsætte den del af begrænsningen af fiskeriindsatsen, der skulle gennemføres ved hjælp af henholdsvis reduktioner af kapaciteten og reduktioner af aktiviteten.

29 Det andet spørgsmål må herefter besvares med, at det er uden betydning for besvarelsen af det første spørgsmål, at Det Forenede Kongerige ikke har opfyldt de i det foregående FUP fastlagte målsætninger.

Det tredje spørgsmål

30 Inden drøftelsen af, hvorledes det tredje spørgsmål skal besvares, bemærkes, at Domstolen under en procedure i henhold til traktatens artikel 177 er afskåret fra at udtale sig om, hvorvidt en national retsforskrift er forenelig med traktaten, men

har kompetence til at forsyne den nationale retsinstans med alle de fortolkningselementer vedrørende fællesskabsretten, som giver den mulighed for med henblik på sin afgørelse af sagen selv at bedømme, om retsforskriften er forenelig med traktaten (dom af 11.10.1990, sag C-196/89, Nespoli og Crippa, Sml. I, s. 3647, præmis 8).

31 Det tredje spørgsmål må herefter forstås således, at det ønskes oplyst, hvorvidt traktatens artikel 6, 34, 39 og artikel 40, stk. 3, forordning nr. 3759/92 og nr. 3760/92 samt visse almindelige fællesskabsretlige grundsætninger er til hinder for, at en medlemsstat udsteder nationale bestemmelser som de i det første spørgsmål omhandlede.

32 Det bemærkes herom, at Kommissionen ved beslutning 92/593 — hvis gyldighed ikke er blevet bestridt under retsforhandlingerne for den nationale retsinstans — har bemyndiget Det Forenede Kongerige til inden for en grænse på højst 45% af den overordnede målsætning at træffe bestemmelse om andre foranstaltninger end foranstaltninger i form af reduktioner af kapaciteten, men at Det Forenede Kongerige ved valget af sådanne foranstaltninger dog er forpligtet til at iagttage traktatens bestemmelser tillige med de almindelige fællesskabsretlige grundsætninger.

Traktatens artikel 39 og gennemførelsesforordningerne

33 Sammenslutningen har i første række gjort gældende, at de omtvistede nationale foranstaltninger strider mod bestemmelserne om den fælles fiskeripolitik, herunder navnlig bestemmelserne i forordning nr. 3760/92, idet deres virkninger er i fuldstændig modstrid med denne politiks grundlæggende målsætninger.

34 Til støtte herfor henviser sammenslutningen til en beretning fra House of Commons' Landbrugsudvalg, hvoraf det navnlig fremgår, at den økonomiske ligevægt og overlevelsesmulighederne i forbindelse med fiskerfartøjer ved den omtvistede bekendtgørelse bringes i fare, at bekendtgørelsen undlader at tage hensyn til de forskellige områders særlige behov, ligesom fiskebestande vil kunne uddø, og at bekendtgørelsen har til følge, at fiskeriindsatsen vil blive reduceret i fjerntliggende farvande og forøget endnu mere i nærliggende farvande.

35 Sammenslutningen har endvidere gjort gældende, at de omtvistede nationale foranstaltninger strider mod bestemmelserne i den fælles markedsordning for fiskerivarer, jf. forordning nr. 3759/92, navnlig derved, at de nationale foranstaltninger undergraver kvoteordningen.

36 Endelig har sammenslutningen gjort gældende, at de omtvistede foranstaltninger som følge af de ovenfor nævnte virkninger er udtryk for en tilsidesættelse af traktatens artikel 39.

37 Det fremgår af fast retspraksis, at fællesskabsinstitutionerne ved forfølgelsen af den fælles landbrugspolitiks mål »til stadighed skal sørge for at udjævne en eventuel indbyrdes modstrid mellem disse mål betragtet særskilt, samt, om nødvendigt, give det ene eller det andet af dem midlertidig forrang, hvis de økonomiske forhold eller omstændigheder, med henblik på hvilke de træffer afgørelse, kræver det« (jf. herved dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 47).

38 Sammenslutningen har i sagen erkendt, at Rådet ved grundforordningen samtidig med at stræbe efter en begrænsning af fiskeriindsatsen som tungtvejende hensyn har inddraget hensynet til en forøgelse af produktiviteten inden for den pågældende sektor, hensynet til at sikre de berørte en rimelig levestandard og hensynet

til at sikre forsyningerne, således at den af sammenslutningen påståede tilsidesættelse af traktatens artikel 39 alene kan udspringe af de nationale bestemmelser om en begrænsning af antallet af havdage, der vil kunne undergrave virkeliggørelsen af de nævnte tre målsætninger.

39 Som Kommissionen har anført under henvisning til artikel 1a i grundforordningen, som ændret, måtte begrænsningen i antallet af havdage anses for en egnet foranstaltning med henblik på virkeliggørelsen af den overordnede målsætning med det tredje FUP i form af en reduktion af fiskeriaktiviteten svarende til højst 45% af denne målsætning.

40 Det må herefter fastslås, at artikel 39 ikke er til hinder for foranstaltninger som de i hovedsagen omtvistede.

41 En fortolkning af forordning nr. 3759/92 og nr. 3760/92 kan ikke føre til noget andet resultat. I sidstnævnte forordnings artikel 4, stk. 2, litra d), er en begrænsning i antallet af havdage således nævnt blandt de fællesskabsforanstaltninger, der kan træffes bestemmelse om med henblik på at sikre en rationel og ansvarlig udnyttelse af ressourcerne på et bæredygtigt grundlag. Hvad angår forordning nr. 3759/92 tilsigter denne forordning ikke at regulere spørgsmålet om, hvorledes fiskeriet nærmere skal gennemføres.

42 Endelig bemærkes, at såfremt det fremgår, herunder navnlig af den sammenfattende rapport, som den pågældende medlemsstat i henhold til grundforordningens artikel 5 skal fremsende hvert år til Kommissionen, at de foranstaltninger, der er tale om at gennemføre, vil have undergravende virkninger for målsætningerne med den fælles fiskeripolitik, påhviler det ifølge samme bestemmelse Kommissionen og medlemsstaten at tage skridt til en fornyet undersøgelse af det godkendte program og til tilpasninger af dette. Under alle omstændigheder savner Domstolen

kompetence til at tage stilling til de mulige fremtidige virkninger af foranstaltninger i henhold til et nationalt program, som Kommissionen har godkendt.

43 Der må herefter gives den besvarelse, at hverken traktatens artikel 39 eller forordning nr. 3759/92 og nr. 3760/92 kan fortolkes således, at de er til hinder for nationale foranstaltninger af den i det første spørgsmål omhandlede art, som der er truffet bestemmelse om som led i en kommissionsbeslutning truffet på grundlag af en rådsforordning, der i sig selv tilsigter at virkeliggøre målsætningerne med traktatens artikel 39, stk. 1, litra a), b) og d).

Ligebehandlingsprincippet

44 Sammenslutningen har gjort gældende, at der ved den omtvistede bekendtgørelse er sket en tilsidesættelse, dels af det i traktatens artikel 6 knæsatte princip om forbud mod forskelsbehandling, idet fiskerne i Det Forenede Kongerige underlægges andre vilkår end fiskerne i andre medlemsstater, uden at der foreligger nogen objektiv begrundelse herfor, dels af det princip om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i traktatens artikel 40, stk. 3, idet det efter bekendtgørelsen er uden betydning, hvilke fangstmetoder der anvendes, og hvilke fiskearter der fiskes efter.

45 Hvad angår traktatens artikel 6 bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at anvendelsen af nationale retsregler ikke kan anses for at være i strid med forbuddet mod forskelsbehandling, blot fordi andre medlemsstater angiveligt anvender mindre strenge bestemmelser (jf. dom af 14.7.1994, sag C-379/92, Peralta, Sml. I, s. 3453, præmis 48).

46 Hvad angår princippet om forbud mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, der omfatter et forbud mod forskelsbehandling som omhandlet

i traktatens artikel 6, stk. 1, indebærer dette princip, at der ikke for ensartede situationer må gælde forskellige vilkår, og at der ikke for forskellige situationer må gælde ens vilkår, medmindre en sådan forskelsbehandling er objektivt begrundet (jf. dom af 13.12.1984, sag 106/83, Sermide, Sml. s. 4209, præmis 28).

47 Ved de i bekendtgørelsen fastlagte foranstaltninger er der for perioden 1. januar 1993 — 31. december 1996 blevet truffet bestemmelse om et årligt antal havdage svarende til antallet af havdage i 1991, således at foranstaltningerne tager udgangspunkt i nogle tidligere faktisk bestående forhold, der ikke var resultatet af foranstaltninger på fællesskabsplan eller på nationalt plan.

48 De manglende forskellige vilkår i henseende til fangstmetoderne kan herefter ikke anses for at stride mod princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 40, stk. 3, andet afsnit.

49 Det bemærkes herved, at som anført af generaladvokaten i punkt 22 i dennes forslag til afgørelse har den nationale lovgivningsmagt ved dermed at »fastfryse« forholdene i 1991 opstillet en sikkerhed for en ensartet vækstrate på nul, svarende til minimumsmålsætningen, for samtlige kategorier og har således handlet inden for rammerne af de i beslutning 92/593 fastsatte grænser.

50 Følgelig er traktatens artikel 6 og artikel 40, stk. 3, andet afsnit, ikke til hinder for, at der træffes bestemmelse om nationale foranstaltninger af den i det første spørgsmål omhandlede art.

Tilsidesættelse af traktatens artikel 34

51 Sammenslutningen har erkendt, at traktatens artikel 34 principielt kun finder anvendelse på foranstaltninger, hvorved der fastlægges forskellige vilkår for henholdsvis en medlemsstats indenrigs- og udenrigshandel, men gør gældende, at der i forbindelse med de fælles markedsordninger gælder forskellige regler, der er baseret på princippet om fri handel, og som er til hinder for enhver national foranstaltning, der kan opstille hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet.

52 Det er rigtigt, at bestemmelserne i artikel 30 og 34 om afskaffelse af kvantitative restriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning for henholdsvis indførsel og udførsel må anses for en integrerende del af de fælles markedsordninger. Det følger heraf, at når Fællesskabet i henhold til traktatens artikel 40 har oprettet en fælles markedsordning inden for en bestemt sektor, er medlemsstaterne forpligtet til ikke at gøre undtagelser fra denne ordning eller i øvrigt tilsidesætte den (jf. dom af 29.11.1978, sag 83/78, Pigs Marketing Board, Sml. s. 2347, præmis 55 og 56).

53 Dette udelukker dog ikke, at de kompetente myndigheder i en medlemsstat kan træffe bestemmelse om nationale foranstaltninger på de vilkår, der er fastlagt i et fællesskabsretligt regelsæt, som er en del af en fælles markedsordning.

54 Det må herefter fastslås, at traktatens artikel 34 ikke er til hinder for, at der træffes bestemmelse om nationale foranstaltninger af den i det første spørgsmål omhandlede art, for så vidt der ved foranstaltningerne sker en iagttagelse af de grænser og de vilkår, der er fastlagt i Kommissionens beslutning 92/593, som er udstedt på grundlag af forordning nr. 4028/86.

Principippet om ejendomsrettens ukrænkelighed, princippet om ret til frit at udøve et erhverv og proportionalitetsprincippet

55 Hvad angår det anførte om, at der er sket en tilsidesættelse af de nævnte principper, bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at såvel princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed som princippet om ret til frit at udøve et erhverv er et led i de almindelige fællesskabsretlige grundsætninger. De nævnte rettigheder er imidlertid ikke absolutte rettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet. Ejendomsretten og retten til frit at udøve et erhverv kan derfor underlægges begrænsninger, herunder som led i en fælles markedsordning, forudsat at sådanne begrænsninger er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, som Fællesskabet forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb over for det centrale indhold af den beskyttede rettighed (jf. dommen i sagen Tyskland mod Rådet, a.st., præmis 78).

56 De omtvistede nationale foranstaltninger, der må ses i sammenhæng med Kommissionens godkendelsesbeslutning, hvis gyldighed ikke er blevet bestridt, tilgodeser herved almene hensyn, som Fællesskabet forfølger inden for fiskerisektoren, idet de tilsigter at bidrage til strukturelle forbedringer inden for denne sektor. Foranstaltningerne indebærer ikke et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb over for det centrale indhold af de beskyttede rettigheder.

57 Foranstaltningerne strider heller ikke mod proportionalitetsprincippet. Kommissionens beslutning om godkendelse af det pågældende FUP tillægger således Det Forenede Kongerige et vidt skøn med hensyn til, hvilke foranstaltninger der bør træffes bestemmelse om med henblik på den nærmere gennemførelse af programmet. Ved sin prøvelse af lovligheden af udøvelsen af et sådant skøn kan den pågældende retsinstans ikke sætte sine vurderinger vedrørende de pågældende spørgsmål i stedet for den kompetente myndigheds, men må begrænse sig til at undersøge,

hvorvidt myndigheden i denne forbindelse har gjort sig skyldig i åbenbare fejlvurderinger eller magtfordrejning (jf. herved dom af 14.3.1973, sag 57/72, Westzucker, Sml. s. 321, præmis 14, og af 18.3.1975, sag 78/74, Deuka, Sml. s. 421, præmis 9).

58 De omtvistede nationale foranstaltninger kan herved ikke anses for at stå i et åbenbart misforhold til det hensyn, der ønskes tilgodeset. Den omstændighed, at Det Forenede Kongerige valgte de pågældende foranstaltninger frem for andre og dermed gjorde brug af de skønsmæssige beføjelser, som blev tillagt det ved Kommissionens beslutning, kan ikke i sig selv føre til nogen anden antagelse.

59 Det bemærkes herefter, at de omtvistede nationale foranstaltninger ikke gik ud over grænserne for det skøn, som Det Forenede Kongerige blev tillagt ved Kommissionens beslutning, der blev truffet som led i udøvelsen af Kommissionens beføjelser med hensyn til fiskeripolitikken, og hvis gyldighed ikke er blevet bestridt under retsforhandlingerne for den nationale retsinstans. Det gælder endvidere, at antagelsen om, at de omtvistede foranstaltninger står i et rimeligt forhold til de pågældende hensyn, ikke afkræftes af, at der kunne være blevet truffet bestemmelse om andre former for foranstaltninger, idet valget af foranstaltninger er udtryk for en politisk beslutning, der, inden for de ved beslutning 92/593 fastlagte grænser, henhører under Det Forenede Kongeriges kompetence.

60 Der må følgelig gives den besvarelse, at princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed, princippet om ret til frit at udøve et erhverv og proportionalitetsprincippet ikke er til hinder for, at en medlemsstat under iagttagelse af den pågældende beslutning fra Kommissionen træffer bestemmelse om foranstaltninger, hvorved der sker en begrænsning af antallet af havdage.

61 Det tredje præjudicielle spørgsmål må herefter besvares med, at traktatens artikel 6, 34, 39 og artikel 40, stk. 3, forordning (EØF) nr. 3759/92 og nr. 3760/92, ligebehandlingsprincippet, princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed, princippet om ret til frit at udøve et erhverv og proportionalitetsprincippet er ikke til hinder for, at en medlemsstat træffer bestemmelse om foranstaltninger af den i det første spørgsmål omhandlede art.

Det fjerde spørgsmål

62 Ved det fjerde spørgsmål ønsker den nationale retsinstans i det væsentlige oplyst, hvorvidt det har betydning for besvarelsen af de foregående spørgsmål, for det første hvilke bestande et fartøj fisker efter, og navnlig om der er fastsat højst tilladte fangstmængder for disse, for det andet, i hvilket omfang sådanne restriktioner vil påvirke det normale fiskeri og anden virksomhed hos enkelte fiskere og markedet for fangsterne, og endelig, hvilke muligheder en national myndighed har for at meddele dispensationer for særlige kategorier af fiskerflåden.

63 Hvad angår det første led af dette spørgsmål er det tilstrækkeligt at henvise til besvarelsen af det tredje spørgsmål, for så vidt denne besvarelse angår traktatens artikel 40, stk. 3, og at bemærke, at der må gives Det Forenede Kongerige medhold i, at der efter beslutning 92/593 kan træffes bestemmelse om en begrænsning af forøgelsen af fiskeriindsatsen for samtlige kategorier inden for fiskerflåden.

64 Det andet led af spørgsmålet må ligeledes besvares benægtende, når henses til, at det må anses for uundgåeligt, at foranstaltninger som led i et omstruktureringsprogram får virkninger for fiskeriet, fiskernes virksomhed og markedet for fangsterne.

65 Hvad angår det sidste led af spørgsmålet bemærkes, at det forhold, at den omtvistede bekendtgørelse giver mulighed for at meddele dispensationer, ikke kan have nogen betydning for de ovenfor angivne besvarelser, når henses til, at den afgørelse, hvorved den pågældende minister gør brug af denne beføjelse, skal være forenelig med det tredje FUP, inden for de grænser og på de vilkår, der er fastlagt ved beslutning 92/593.

66 Det sidste spørgsmål må herefter besvares med, at det er uden betydning for besvarelsen af de øvrige spørgsmål, hvilke bestande et fartøj fisker efter, i hvilket omfang

de pågældende restriktioner vil påvirke det normale fiskeri og anden virksomhed hos enkelte fiskere og markedet for fangsterne, og hvilke muligheder en national myndighed har for at meddele dispensationer for særlige kategorier af den britiske fiskerflåde.

Sagens omkostninger

67 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongerige og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter 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 af High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, ved kendelse af 2. december 1993, for ret:

1) **Kommissionens beslutning 92/593/EØF af 21. december 1992 om et flerårligt udviklingsprogram for Det Forenede Kongeriges fiskerflåde (1993-1996) i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 4028/86 skal fortolkes således, at Det**

Forenede Kongerige efter beslutningen lovligt kan begrænse det antal dage, som fartøjer med en længde på over 10 meter må være på havet, for så vidt virkeliggørelsen af den i beslutningen omhandlede overordnede målsætning inden for en grænse på højst 45% kan ske ved hjælp af andre foranstaltninger end foranstaltninger i form af reduktioner af fiskerflådens kapacitet. Beslutningen afskærer ikke Det Forenede Kongerige fra at træffe bestemmelse om tekniske bevaringsforanstaltninger, dog således, at der skal være tale om foranstaltninger, som Kommissionen har godkendt.

2) Det er uden betydning for besvarelsen af det første spørgsmål, at Det Forenede Kongerige ikke har opfyldt de i det foregående FUP fastlagte målsætninger.

3) EF-traktatens artikel 6, 34, 39 og artikel 40, stk. 3, Rådets forordning (EØF) nr. 3759/92 af 17. december 1992 om den fælles markedsordning for fiskerivarer og akvakulturprodukter, Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur, ligebehandlingsprincippet, princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed, princippet om ret til frit at udøve et erhverv og proportionalitetsprincippet er ikke til hinder for, at en medlemsstat træffer bestemmelse om foranstaltninger af den i det første spørgsmål omhandlede art.

4) Det er uden betydning for besvarelsen af de øvrige spørgsmål, hvilke bestande et fartøj fisker efter, i hvilket omfang de pågældende restriktioner vil påvirke det normale fiskeri og anden virksomhed hos enkelte fiskere og

markedet for fangsterne, og hvilke muligheder en national myndighed har for at meddele dispensationer for særlige kategorier af den britiske fiskerflåde.

Rodríguez Iglesias Edward Puissochet Hirsch

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Murray Jann Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. oktober 1995.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident