DOMSTOLENS DOM
9. juli 1991 *

I sag C-146/89,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Robert Caspar Fischer, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Guido Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøger,

støttet af

Den Franske Republik ved directeur des affaires juridiques Jean-Pierre Puissochet, Udenrigsministeriet, og attaché principal d'administration centrale Claude Chavance, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard du Prince-Henri,

intervenient,

mod

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, først ved Susan J. Hay, Treasury Solicitor's Department, derefter ved H. A. Kaya, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtigede, og barrister Derrick Wyatt, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten ved — i forbindelse med de fiskeriordninger, som er fastsat for Det Forenede Kongeriges kystfarvande i

* Processprog: engelsk.

bilag I, sammenholdt med artikel 6, stk. 2, 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) — i visse områder at anvende nye basislinjer, som er trukket længere ud fra kysten end de basislinjer, der var gældende den 25. januar 1983,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de Velasco samt dommerne Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse og M. Zuleeg,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 9. januar 1991,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. februar 1991,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 24. april 1989 har Kommissionen i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til Traktaten ved — i forbindelse med de fiskeriordninger, som er fastsat for Det Forenede Kongeriges kystfarvande i bilag I, sammenholdt med artikel 6, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1) — i visse områder at anvende nye basislinjer, som er trukket længere ud fra kysten end de basislinjer, der var gældende den 25. januar 1983.

2 Ifølge folkerettens almindelige regler, som kodificeret bl.a. ved artikel 3, 4 og 11 i konventionen om det ydre territorialfarvand og den tilstødende zone, der blev undertegnet i Genève den 29. april 1958 (*United Nations Treaty Series*, vol. 516, s. 205, herefter benævnt »konventionen om territorialfarvandet«), samt artikel 5, 7 og 13 i De Forenede Nationers havretskonvention, der blev undertegnet i Montego Bay den 10. december 1982 (UN Doc A / CONF 62/122, med korrigenda, *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1983, nr. 83, herefter benævnt »havretskonventionen«) er basislinjen for måling af søterritoriets (det ydre territorialfarvands) bredde normalt lavvandslinjen langs kysten, som angivet på søkort, udfærdiget i stor målestok og officielt anerkendt af kyststaten (artikel 3 i konventionen om territorialfarvandet og artikel 5 i havretskonventionen).

3 På steder, hvor kystlinjen har dybe indskæringer og indhak, eller hvor der umiddelbart uden for kysten ligger en bræmme af øer, kan den basislinje, hvorfra søterritoriets bredde måles, drages ved at benytte den metode, der består i at forbinde passende punkter med rette basislinjer. Sådanne basislinjer må ikke drages på en sådan måde, at de kendeligt afviger fra kystens almindelige retning, og de havområder, der ligger inden for linjerne, skal være tilstrækkelig nært knyttet til landområdet til at være undergivet reglerne for indre farvande. Basislinjerne må ikke trækkes til og fra grunde, dvs. naturlige terrænhævninger, der er omgivet af havet, og kun er tørre ved lavvande og oversvømmet ved højvande, medmindre der på disse er bygget fyrtårne eller lignende installationer, der til stadighed ligger over havoverfladen, eller hvor der er tale om tilfælde, hvor sådanne rette basislinjer har vundet almindelig international anerkendelse (artikel 4, stk. 1, 2 og 3, i konventionen om territorialfarvandet, og artikel 7, stk. 1, 3 og 4, i havretskonventionen).

4 Når en lavvandsgrund helt eller delvis er beliggende således, at afstanden fra fastlandet eller fra en ø ikke overstiger søterritoriets bredde, kan den pågældende lavvandsgrunds lavvandsmærke benyttes som basislinje ved måling af søterritoriets bredde. Når en lavvandsgrund i sin helhed ligger i større afstand end søterritoriets bredde fra fastlandet eller en ø, har lavvandsgrunden intet selvstændigt søterritorium (artikel 11 i konventionen om territorialfarvandet og artikel 13 i havretskonventionen).

5 Før Det Forenede Kongeriges tiltrædelse af Fællesskaberne var forholdet mellem denne stat og Fællesskabets medlemsstater på fiskeriområdet navnlig reguleret ved en konventionen om fiskeriet, der blev undertegnet i London den 9. marts 1964 (*United Nations Treaty Series*, vol. 581, s. 76, herefter benævnt »London-konventionen«). I denne konventions artikel 2 bestemmes det, at kyststaten har eneret til at drive fiskeri og udelukkende jurisdiktion i fiskerisager inden for sekssømilegrænsen regnet fra basislinjen for det ydre territorialfarvand. Ifølge samme konventions artikel 3 er retten til at drive fiskeri i området mellem seks og tolv mil, regnet fra basislinjen for det ydre territorialfarvand, forbeholdt kyststaten, og sådanne andre kontraherende parter, hvis fiskerfartøjer traditionelt har fisket i dette område mellem den 1. januar 1953 og den 31. december 1962.

6 For så vidt angår fællesskabsretten var det i artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2141/70 af 20. oktober 1970 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT 1970 III, s. 629) bestemt, at de enkelte staters ordninger for udøvelsen af fiskeriet i de dele af havet, der henhører under deres højhedsområde eller jurisdiktion, ikke måtte føre til forskelsbehandling af andre medlemsstater. Ifølge samme bestemmelse skulle medlemsstaterne navnlig sikre, at alle fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag og er registreret inden for Fællesskabets område, havde lige adgang til fangstpladserne og til fiskeri i de nævnte farvande.

7 Ifølge artikel 100 i den akt vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af Traktaterne, der foreligger som bilag til Traktaten vedrørende Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT særudgave 27.3.1972, s. 14, herefter benævnt »tiltrædelsesakten«) kunne medlemsstaterne uanset bestemmelserne i artikel 2 i forordning nr. 2141/70 indtil den 31. december 1982 begrænse udøvelsen af fiskeri i de farvande, der hører under deres højhedsområde eller deres jurisdiktion, og som ligger inden for en grænse på seks sømil beregnet fra en kystmedlemsstats basislinjer, til at finde sted fra fartøjer, der traditionelt fiskede i disse farvande og ud fra havne i det geografiske kystområde (stk. 1, første afsnit). Det bestemtes endvidere (i stk. 1, andet afsnit), at dette ikke måtte medføre indskrænkninger i forhold til mere fordelagtige vilkår, der faktisk var gældende ved tiltrædelsen, og at den dagældende udøvelse af fiskeri inden for tolv sømil — såfremt en medlemsstat udvidede sine fiskerigrænser til tolv sømil i visse områder — skulle opretholdes, således at der ikke skete tilbageskridt i forhold til den bestående situation den 31. januar 1971 (stk. 3).

8 Forordning nr. 2141/70 blev siden afløst af Rådets forordning (EØF) nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19), der i artikel 2 indeholder bestemmelser, der svarer til de omtalte bestemmelser i forordning nr. 2141/70. I syvende betragtning til forordning nr. 101/76 anføres det dog, at der ved anvendelsen af forordningen skal tages hensyn bl.a. til de i artikel 100 i tiltrædelsesakten omhandlede afvigelser.

9 Ifølge artikel 6 i Rådets forordning nr. 170/83, jf. ovenfor, kan medlemsstaterne til den 31. december 1992 opretholde den ordning, der er fastsat i artikel 100 i tiltrædelsesakten og udvide den i artiklen fastlagte grænse på seks sømil til tolv sømil for alle farvande, der henhører under deres højhedsområde eller jurisdiktion. Imidlertid skal fiskeriet i henhold til den omhandlede ordning finde sted som fastsat i forordningens bilag I, hvor det for hver enkelt medlemsstat er fastlagt, i hvilke geografiske områder af de andre medlemsstaters kystfarvande dette fiskeri kan udøves, samt hvilken art eller hvilke arter der er omfattet heraf.

10 For så vidt angår Det Forenede Kongeriges kystfarvande indeholder bilag I en opregning af en række områder mellem sekssømilelinjen og tolvsømilelinjen, i hvilke Frankrig, Irland, Forbundsrepublikken Tyskland, Nederlandene og Belgien kan drive forskellige former for fiskeri.

11 Det Forenede Kongerige havde, da det tiltrådte Fællesskaberne, et søterritorium på tre sømil og gjorde krav på en eneret til fiskeri i et område inden for tolv sømil med respekt af andre medlemsstaters traditionelle fiskerirettigheder, jf. bestemmelserne i London-konventionen. Ved section 1 (1) i Territorial Sea Act 1987 blev Det Forenede Kongeriges søterritorium udvidet til tolv sømil. I loven bestemmes, at de basislinjer, på grundlag af hvilke søterritoriet beregnes, fastlægges ved Order in Council. I den forbindelse henvises der i lovens section 1 (4) til Territorial Waters Order in Council 1964 med senere ændringer. Imidlertid udtales det i section 1 (5), at enhver henvisning i disse tekster til søterritoriet ud for Det Forenede Kongeriges kyster skal fortolkes i overensstemmelse med section 1 i Territorial Sea Act 1987.

12 I Territorial Waters Order in Council 1964 bestemmes, at den basislinje, der sædvanligvis skal lægges til grund ved fastlæggelsen af søterritoriets udstrækning, er lavvandslinjen langs kysten, herunder økyster. Herved skal med øer ligestilles lavvandsgrunde, der defineres som naturlige landområder, der ved lavvande ligger over havoverfladen og er omgivet af vand, mens de ved gennemsnitlig vandstand ved springflod ligger under havoverfladen. Det er dog en betingelse, at grundene helt eller delvis er beliggende på søterritoriet med den udstrækning, dette har uafhængigt af lavvandsgrundene.

13 Fishing Boats (European Economic Community) Designation Order 1983, der angiver de områder inden for Det Forenede Kongeriges fiskerigrænser, hvor fiskere fra andre medlemsstater kan drive fiskeri, indeholder samme fortegnelse over områder mellem seksmilegrænsen og tolvmilegrænsen, som findes i bilag I til forordning nr. 170/83. Det anføres udtrykkeligt, at de basislinjer, der skal lægges til grund, er de linjer, der er fastlagt i henhold til Territorial Waters Order in Council 1964.

14 Det Forenede Kongeriges regering meddelte ved skrivelse af 1. oktober 1987 de for fiskeriet ansvarlige myndigheder i de berørte medlemsstater og Kommissionen, at Territorial Sea Act trådte i kraft samme dag. Den oplyste bl.a., at som følge af udvidelsen af søterritoriet udgjorde visse lavvandsgrunde inden for tolvsømilegrænsen for fremtiden de punkter, ud fra hvilke basislinjerne for beregningen af søterritoriets udstrækning ville blive draget, og at disse basislinjer også ville blive lagt til grund for beregningen af fiskeriområderne inden for henholdsvis seks og tolv sømil. De nye grænser var angivet på søkort, der var blevet sendt til de pågældende medlemsstaters myndigheder med anmodning om videreekspedition til de fiskeriorganisationer, hvis medlemmer eventuelt ville blive berørt af ændringerne. Det blev desuden meddelt, at fiskeriinspektionen i en tilpasningsperiode på to-tre måneder ville gøre ethvert fartøj, der fiskede inden for de nye grænser, opmærksom på den ændrede situation, men at ethvert fartøj, der flere gange blev antruffet inden for disse, kunne blive tilbageholdt med henblik på strafforfølgning.

15 Den 27. oktober 1987 anmodede Kommissionen, efter at der var fremkommet protester fra fiskerne og myndighederne i de øvrige berørte medlemsstater, Det Forenede Kongerige om ikke at anvende de nye bestemmelser på fartøjer fra med-

lemsstaterne, der fiskede i områder, hvor dette efter fællesskabsretten var tilladt, før der var gennemført en grundig undersøgelse af forholdene. Efter drøftelser, hvori Det Forenede Kongerige, Belgien, Frankrig og Kommissionen deltog, meddelte Det Forenede Kongeriges regering den 8. december 1987, at fiskerimyndighederne havde fået instruks om at afholde sig fra enhver foranstaltning, der kunne forværre konflikten.

16 Ved skrivelse af 11. december 1987 opfordrede Kommissionen Det Forenede Kongeriges regering til i medfør af Traktatens artikel 169 at fremsætte sine bemærkninger. I sin besvarelse heraf af 7. januar 1988, der blev uddybet og berigtiget ved skrivelser af 11. og 19. januar 1988, bestred Det Forenede Kongeriges regering Kommissionens synspunkter og afviste dens klagepunkter. Den 9. juni 1988 fremsatte Kommissionen den i artikel 169 omhandlede begrundede udtalelse. Det Forenede Kongeriges regering meddelte ved skrivelser af 29. juli og 8. august 1988, at den ikke så sig i stand til at anerkende indholdet af den begrundede udtalelse og derfor ikke kunne efterkomme den.

17 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

18 Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionen ikke har bestridt, at de britiske bestemmelser efter de skete ændringer er i overensstemmelse med folkerettens bestemmelser om afgrænsningen af søterritoriet og dragningen af basislinjerne.

19 Det må dernæst fastslås, at tvisten mellem parterne i det væsentlige angår fortolkningen af bestemmelserne i artikel 6 i nævnte forordning nr. 170/83, sammenholdt med bilag I til forordningen, der angiver de områder inden for tolvsømilegrænsen, hvor fiskere fra andre medlemsstater kan drive visse former for fiskeri. Kommissionen har, støttet af den franske regering, gjort gældende, at de angivne områder, og navnlig områderne mellem sekssømile- og tolvsømilegrænsen i Det Forenede Kongeriges kystfarvande, skal fastlægges på grundlag af de basislinjer, der forelå ved udstedelsen af forordning nr. 170/83 den 25. januar 1983. Ifølge Det Forenede Kongeriges regering er det afgørende derimod de til enhver tid gældende basislin-

jer, således som disse af vedkommende medlemsstat er blevet draget i overensstemmelse med folkerettens bestemmelser.

20 Domstolen skal herefter foretage en gennemgang af de argumenter, parterne har fremført til støtte for deres opfattelse. Kommissionen har hovedsaglig baseret sin argumentation på opbygningen af forordning nr. 170/83 i almindelighed, de formål, fællesskabslovgiver har tilsigtet, og de praktiske følger af de foranstaltninger, de britiske myndigheder har truffet. Det Forenede Kongeriges regering bygger sin argumentation på de omhandlede bestemmelsers ordlyd, den indbyrdes sammenhæng mellem disse bestemmelser, tiltrædelsesakten og de allerede eksisterende internationale overenskomster forud herfor, den praksis, der er blevet fulgt ved ændringer af basislinjerne, Domstolens praksis vedrørende følgerne af en udvidelse af de nationale fiskeriområder, samt de praktiske vanskeligheder, som den af Kommissionen valgte fortolkning vil give anledning til, navnlig for så vidt angår fremstillingen af forholdene på søkort for de myndigheder, der skal gennemføre Fællesskabets fiskeriregler, og endelig for så vidt angår forvaltningen af det såkaldte »Shetland-område«.

Den generelle systematik i forordning nr. 170/83 og de formål, fællesskabslovgiver har forfulgt

21 Kommissionen har anført, at fællesskabslovgiver med udstedelsen af forordning nr. 170/83 har haft til hensigt, efter et forhandlingsforløb, at opstille en fortegnelse over det fiskeri, der drives af fiskere fra andre medlemsstater end kyststaten. Herefter kan kyststaterne ikke ved at ændre deres basislinjer ensidigt ændre omfanget af den beskyttelse, der ved fællesskabsretten gives visse former for fiskeri, hvis karakter beror på beliggenheden af de farvande, hvor fiskeriet foregår. Imidlertid bevirker anvendelsen af de nye britiske bestemmelser om søterritoriet på de i forordning nr. 170/83 fastlagte områder, at fiskere fra de øvrige medlemsstater holdes ude fra fiskerige områder, der er lette at fiske i.

22 I den forbindelse bemærkes for det første, at forordning nr. 170/83 er udtryk for en omhyggeligt tilvejebragt balance mellem på den ene side eneretten til fiskeri for kyststatens fiskere i kystfarvandene — en ordning, der i henhold til forordningen, under fravigelse af princippet om lige adgang, både kan fortsættes og udvides til de områder, der er beliggende inden for tolvsømilegrænsen — og på den anden side beskyttelsen af visse former for fiskeri, der drives af fiskere fra andre medlemsstater i de i bilag I nævnte områder.

23 For det andet bemærkes, at de nævnte former for fiskeri naturligvis hænger snævert sammen med de naturlige forhold og havdybden i de områder, hvor de foregår, og med de almindelige forhold i det pågældende havområde, som f.eks. den tilgrænsende kystlinjes forløb, forekomsten af øer, skær eller lavvandsgrunde, eventuelle forskelligartede tidevands- og strømforhold, de i området fremherskende meteorologiske forhold, forureningen i farvandet og desuden skibstrafikken. Heraf følger, at formålene med forordning nr. 170/83 eventuelt ikke vil kunne realiseres, såfremt de områder, hvor de i forordningen fastlagte og tilladte former for fiskeri foregår, flyttes — der er i denne sag tale om en flytning på indtil flere sømil — og kommer til at omfatte havområder af en helt anden beskaffenhed, det være sig med hensyn til fiskepladserne, de naturgivne forhold og omfanget af skibstrafikken.

24 Rækkevidden af angivelserne i bilag I til forordning nr. 170/83 kan således ikke ændres ved en ensidig foranstaltning fra en medlemsstats side. I øvrigt hedder det i den fælleserklæring fra Rådet og Kommissionen, der blev optaget i Rådets mødeprotokol ved vedtagelsen af forordning nr. 170/83, og som er vedlagt sagens akter, at det nævnte bilag I efter fælles anmodning fra de direkte berørte medlemsstater vil blive ændret ved en forordning, der udstedes af Rådet på forslag af Kommissionen.

25 Det Forenede Kongeriges indsigelse om, at Territorial Sea Act 1987 ikke kan anses for en ensidig foranstaltning, idet den er i overensstemmelse med folkerettens regler, kan ikke anerkendes. Ifølge folkeretten har staterne kun adgang til at udvide deres søterritorium til tolv sømil samt til under visse omstændigheder at drage de basislinjer, på grundlag af hvilke søterritoriets bredde beregnes, til og fra de lavvandsgrunde, der ligger inde på søterritoriet. På baggrund heraf kan afgørelsen om at benytte den adgang, folkerettens regler giver, og at udvide virkningerne af de nye bestemmelser, således at de også kommer til at gælde for fastlæggelsen af de i bilag I beskrevne områder, alene tilregnes de britiske myndigheder, der hermed ensidigt har ændret rækkevidden af bestemmelserne i forordning nr. 170/83.

Følgerne af de af de britiske myndigheder trufne foranstaltninger

26 Det vil fremgå af en gennemgang af de følger, som de af de britiske myndigheder trufne foranstaltninger vil kunne få, at bestemmelserne i artikel 6 i forordning nr. 170/83, sammenholdt med bilag I til forordningen, bør fortolkes således, at det er basislinjerne, som de forelå den 25. januar 1983, der skal lægges til grund.

27 Kommissionen og den franske regering har med rette fremhævet, at anvendelsen af de nævnte foranstaltninger vil bevirke, at fiskere fra de øvrige medlemsstater holdes ude fra områder, hvor de hidtil har fisket, områder der ligger nær ved kysten, ofte rummer lavvandsgrunde, i almindelighed er fiskerige, forholdsvis beskyttede og beliggende uden for skibstrafikkens hovedruter, og at disse fiskere henvises til områder, hvor fiskeri — hvis det da overhovedet er muligt — som følge af overordentlig forskellige forhold normalt giver langt ringere fangster.

28 Disse følger ville være i strid med formålene med forordning nr. 170/83. Denne forordning tilsigter i første række at beskytte de nævnte fiskeres virksomhed inden for rammerne af en kompliceret afbalancering af denne virksomhed og de eneretigheder, der midlertidigt er blevet givet kyststatens fiskere. De nye britiske foranstaltninger vil klart medføre en begrænsning af den tilsigtede virkning af bestemmelserne i forordning nr. 170/83.

29 For det andet tilstræbes det med de nævnte bestemmelser desuden at sikre en relativ stabilitet i fiskeriet, hvilket fremgår af femte, sjette og syvende betragtning til forordningen. Denne målsætning bringes i fare, såfremt medlemsstaterne ensidigt kan ændre karakteren og rækkevidden af det fiskeri, der udøves af fiskere fra andre medlemsstater.

30 Endelig har, som anført af den franske regering, fiskere fra de øvrige berørte medlemsstater tidligere kunnet fiske i de nye områder, der er fastlagt i de britiske bestemmelser. Disse områder befandt sig uden for den tolvsømilegrænse, der forelå den 25. januar 1983, og de var således ikke omfattet af ordningen om eneret for kyststatens fiskere. Der ville derfor ikke blot være tale om en flytning, men om en ophævelse af de områder, hvor fiskerne fra de øvrige medlemsstater drev fiskeri. Den omhandlede forordning skal imidlertid gøres til genstand for en fortolkning, hvorved sådanne følger, så vidt det overhovedet er muligt, undgås.

Ordlyden af artikel 6 i forordning nr. 170/83 samt bilag I til forordningen

31 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at ordlyden af artikel 6 i forordning nr. 170/83 og bilag I til forordningen, hvori der uden tilføjelse af nogen art tales

om seks- og tolvsømilegrænserne, kun kan angive grænserne som beregnet på grundlag af de basislinjer, vedkommende medlemsstat på ethvert tidspunkt har fastlagt i overensstemmelse med folkerettens regler (»variable basislinjer«), og ikke på grundlag af basislinjerne som de forelå på tidspunktet for udstedelsen af den omhandlede forordning (»faste basislinjer«).

32 Begrebet basislinjer anvendes i mange fællesskabsretsakter og betegner, som Kommissionen selv har erkendt, altid basislinjer, der kan ændres. Der vil ikke kunne gives nogen fornuftig begrundelse for, at det alene for bestemmelserne i forordning nr. 170/83 skulle forholde sig anderledes, og forordningen indeholder i øvrigt intet, der peger i den retning.

33 Endelig er det, fremdeles ifølge Det Forenede Kongeriges regering, en fuldstændig uegnet fremgangsmåde at benytte basislinjer — som nødvendigvis skal kunne ændres — når det drejer sig om permanent at fastlægge bestemte havområder. Såfremt Rådet virkelig havde haft til hensigt at angive kystfarvande mellem seks og tolv sømil på anden måde end ud fra variable basislinjer, ville det have benyttet den teknik at trække linjer mellem punkter, angivet ved længde- og breddegrader, som det er sket i bilag II til forordning nr. 170/83 med henblik på at afgrænse det såkaldte »Shetland-område«, for hvilket der ifølge forordningens artikel 7 skal gælde en licensordning, som Kommissionen administrerer på Fællesskabets vegne.

34 De af Det Forenede Kongeriges regering fremførte argumenter forekommer på intet punkt at være af afgørende betydning. Ganske vist ville det, som Kommissionen selv har erkendt, have været at foretrække, at Rådet i forbindelse med henvisningen til basislinjerne i de omtvistede bestemmelser udtrykkeligt havde angivet, at der dermed var tale om de basislinjer, der forelå på datoen for forordningens udstedelse. At en sådan præcis angivelse ikke er givet, er ikke til hinder for at anlægge en fortolkning i denne retning, når det alene herved bliver muligt at gennemføre forordningens formål.

35 I øvrigt kan den omstændighed, at andre fællesskabsretsakter muligvis anvender udtrykket basislinjer i en anden betydning, forklares med, at disse retsakter forfølger andre formål, der generelt har med bevarelsen af fiskeressourcerne at gøre og er uden sammenhæng med beskyttelsen af visse former for fiskeri i bestemte områder.

36 Endelig må det fastslås, at anvendelsen af en metode, der går ud på at drage linjer mellem forskellige længde- og breddegradsangivelser, som Det Forenede Kongeriges regering har gjort sig til talsmand for med henblik på afgrænsningen af faste havområder, er klart uegnet, når det gælder fastlæggelsen af kystfarvande. Disse må nøje følge den ofte meget ulige kystlinje, medmindre man benytter lige basislinjer i de tilfælde, hvor dette efter folkeretten er tilladt, således at et stort antal bredde- og længdegradsangivelser bliver nødvendige, og en på denne måde gennemført afgrænsning vil være vanskelig forståelig.

37 Heraf følger, at der ikke i ordlyden af bestemmelserne i artikel 6 i forordning nr. 170/83, sammenholdt med bilag I til forordningen, er holdepunkter for at fortolke de deri omhandlede seks- og tolvsømilegrænser på en sådan måde, at der ikke skulle være tale om grænser, der beregnes på grundlag af de basislinjer, der fandtes den 25. januar 1983.

Sammenhængen mellem forordning nr. 170/83, tiltrædelsesakten og de allerede eksisterende folkeretlige overenskomster

38 Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at reglerne om eneadgang for kyststatens fiskere til de kystfarvande, der ligger inden for tolvsømilelinjen, samt ordningen for det fiskeri, der udøves af fiskere fra andre medlemsstater, og som er omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 100 og i de omtvistede bestemmelser i forordning nr. 170/83, udspringer af den ordning, der var fastlagt i London-konventionen og i bilaterale overenskomster mellem de berørte stater med henblik på at fastlægge det traditionelle fiskeri i området mellem sekssømile- og tolvsømilegrænsen, der ifølge London-konventionen fortsat kunne finde sted. Samtlige de i disse retsakter nævnte havområder blev fastlagt på grundlag af variable basislinjer. Bestemmelser, der som artikel 100 i tiltrædelsesakten og bestemmelserne i forordning nr. 170/83 har afløst tidligere konventionsbestemmelser, skal således fortolkes på baggrund af konventionsbestemmelserne, jf. Domstolens dom af 23. november 1977 (sag 38/77, Enka, Sml. s. 2203). Det bør derfor fastslås, at der i bestemmelserne i forordning nr. 170/83, ligesom i de tidligere gældende konventionsbestemmelser, henvises til variable basislinjer.

39 Det Forenede Kongeriges regering har endvidere anført, at medlemsstaterne på tidspunktet for tiltrædelsen retmæssigt kunne gøre deres højhedsrettigheder eller deres jurisdiktionsbeføjelser på fiskeriområdet gældende i området inden for tolvsømilegrænsen, enten ved at udvide søterritoriet til tolv sømil eller på grundlag af

de rettigheder, der ved London-konventionen anerkendes for kyststaten. I begge tilfælde kunne de kystfarvande, i hvilke beføjelserne i medfør af folkeretten kunne udøves, kun fastlægges ud fra basislinjerne, som disse forelå til enhver tid i overensstemmelse med folkeretten. Bestemmelserne i tiltrædelsesaktens artikel 100, der skulle finde anvendelse i områder, der henhørte under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion, samt de bestemmelser i forordning nr. 170/83, hvorved ordningen ifølge tiltrædelsesakten blev forlænget, lægger altså nødvendigvis de samme variable basislinjer til grund.

40 Vedrørende det første argument bemærkes, at det er korrekt, at Domstolen i dommen af 23. november 1977 i Enka-sagen, som Det Forenede Kongerige har påberåbt sig, fortolkede en fællesskabsforordning på en måde, der stemte overens med en folkeretlig konvention, hvis bestemmelser denne forordning i vidt omfang gentog, men at forholdet mellem forordning nr. 170/83 og fiskerikonventionen ikke kan berettige en tilsvarende fremgangsmåde. Mens London-konventionen tillagde kyststaten eneret til fiskeri, er udgangspunktet i forordning nr. 170/83 derimod et princip om lige adgang for Fællesskabets fiskere til de ressourcer, der findes i farvande, der henhører under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion, bortset fra visse tilfælde hvor der midlertidigt er gjort undtagelse herfra.

41 I øvrigt afløstes bestemmelserne i London-konventionen, der var gældende i forholdet mellem de oprindelige medlemsstater til den 31. januar 1971, fra denne dato og for så vidt angår forholdet mellem disse stater, af ordningen ifølge den tidligere nævnte forordning nr. 2141/70, hvorved der blev tillagt fiskere fra Fællesskabets medlemsstater lige ret til adgang til og fiskeri i farvande, der henhører under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion, uden at der herved blev fastsat undtagelser for så vidt angår kystfarvandene. Heraf følger, at artikel 100 i tiltrædelsesakten, hvorved der midlertidigt blev genindført enerettigheder for kyststaten i området inden for sekssømilegrænsen, med forbehold af de særlige fiskerirettigheder, som medlemsstaterne kunne påberåbe sig den 31. januar 1971, afgjort kan ses i sammenhæng med London-konventionen, men dog ikke kan anses for at være en forlængelse heraf i fællesskabsretlig henseende.

42 At der ikke er tale om en kontinuerlig sammenhæng mellem ordningen ifølge London-konventionen og ordningen ifølge tiltrædelsesakten og forordning nr. 170/83 fremgår desuden af, at London-konventionen indebar en anerkendelse af kyststatens eneret til fiskeri inden for seks- eller tolvsømilegrænsen, uanset fra hvilke far-

tøjer der blev fisket, mens visse former for fiskeri i kystfarvandene ifølge tiltrædelsesakten og forordning nr. 170/83 begrænses til at finde sted fra fartøjer, der traditionelt fisker i disse farvande og ud fra havne i det geografiske kystområde.

43 Endelig nævnes i forordning nr. 170/83 ikke som i tiltrædelsesakten de særlige fiskerirettigheder, der bestod den 31. januar 1971, men der gives beskyttelse for visse former for fiskeri, som detaljeret opregnes i bilag I, og som ikke nødvendigvis svarer til de af London-konventionen beskyttede fiskerirettigheder for andre stater end kyststaten. Bestemmelserne i forordningen kan derfor ikke fortolkes på baggrund af London-konventionen.

44 Hvad angår den engelske regerings andet argument, bemærkes, at medlemsstaterne i overensstemmelse med Haag-resolutionen af 30. oktober 1976, der formelt blev vedtaget af Rådet den 3. november 1976, med virkning fra den 1. januar 1977 udvidede deres fiskerizoner til 200 sømil ud for kysterne i Nordsøen og Nordatlanten. Dermed befinder det tolvsømileområde, der er fastlagt på grundlag af basislinjerne pr. 25. januar 1983, sig under alle omstændigheder i farvande, der henhører under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion, og enhver konflikt med folkerettens regler er derfor udelukket.

45 Af det anførte følger, at den af Det Forenede Kongeriges regering fremførte argumentation på grundlag af sammenhængen mellem forordning nr. 170/83, tiltrædelsesakten og de tidligere foreliggende internationale konventioner intet indeholder, der nødvendigvis fører til det resultat, at bestemmelserne i artikel 6 i forordning nr. 170/83 sammenholdt med bilag I til forordningen bygger på variable basislinjer.

Medlemsstaternes praksis vedrørende ændringer af basislinjerne

46 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at den siden 1972 har gennemført mange ændringer af basislinjerne som følge af naturforhold, og gør gældende, at Frankrig, Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland og Nederlandene har gennemført tilsvarende ændringer, navnlig i områder, hvor fiskere fra andre medlemsstater driver fiskeri i medfør af bestemmelserne i artikel 6 i forordning nr. 170/83

sammenholdt med bilag I til forordningen. I øvrigt har Belgien og Irland udvidet deres søterritorium i henholdsvis 1987 og 1988, og tilsyneladende har de hertil svarende ændringer af basislinjerne ikke været uden sammenhæng med fiskerispørgsmål.

47 I den forbindelse bemærkes først, at en medlemsstat ifølge Domstolens faste praksis (jf. bl.a. Domstolens dom af 26.2.1976, sag 52/75, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 277) ikke kan påberåbe sig den omstændighed, at andre medlemsstater har undladt at opfylde eller undlader at opfylde deres forpligtelser, som begrundelse for, at den selv undlader at opfylde sine forpligtelser i henhold til Traktaten. I den ved Traktaten indførte retsorden kan medlemsstaterne nemlig ikke i forbindelse med iværksættelsen af fællesskabsretten stille krav om gensidighed. Traktatens artikel 169 og 170 indeholder bestemmelser om retsmidler, der hensigtsmæssigt kan benyttes i tilfælde af medlemsstaternes tilsidesættelse af deres forpligtelser i henhold til Traktaten.

48 Dernæst bemærkes, at for så vidt angår Belgien er det i en kongelig bekendtgørelse af 28. januar 1988 om supplerende nationale foranstaltninger vedrørende bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som Kommissionen har fremlagt i sagen, udtrykkelig bestemt, at kun fartøjer, der fører belgisk flag, kan fiske i farvande i området inden for tolv sømil fra de basislinjer, som søterritoriet blev beregnet ud fra på tidspunktet for gennemførelsen af fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, dvs. den 25. januar 1983.

49 Endelig følger det af Domstolens faste praksis (jf. bl.a. Domstolens dom af 21.3.1991, sag C-209/86, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1575), at traktatbrudssager er undergivet objektive regler, og at det alene tilkommer Kommissionen at vurdere, om der bør anlægges traktatbrudssag ved Domstolen. Kommissionen har altså med rette kunnet afholde sig fra at indlede traktatbrudsprocedurer i henhold til Traktatens artikel 169, når ændringer af basislinjerne som følge af naturforhold kun havde begrænsede virkninger for fiskeriet, og omvendt kunnet beslutte at anlægge nærværende sag i anledning af en ændring som følge af en udvidelse af søterritoriet, der havde store virkninger for fiskeriet.

50 Argumentationen på grundlag af medlemsstaternes praksis vedrørende ændringer af basislinjerne kan derfor ikke anerkendes.

Domstolens praksis vedrørende følgerne af udvidelser af medlemsstaternes søterritorier

51 Det Forenede Kongeriges regering har på grundlag af Domstolens dom af 16. februar 1978 (sag 61/77, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 417) gjort gældende, at enhver ændring af medlemsstaternes søterritorier automatisk indebærer en tilsvarende ændring af fællesskabsforordningernes anvendelsesområde. Den har på grundlag heraf anført, at en medlemsstats ændring af sine basislinjer automatisk bør få virkning for grænserne for det område, hvor kystfiskerne har eneret til fiskeri, dog således at det fiskeri, der udøves af fartøjer fra andre medlemsstater, og som er beskyttet ved fællesskabsreglerne, opretholdes.

52 Denne argumentation må forkastes. Som anført af generaladvokaten i afsnit 45 i forslaget til afgørelse indførtes der ved Rådets forordning nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19), der var genstand for den nævnte dom af 16. februar 1978 i sagen Kommissionen mod Irland, en ordning for fiskeriet, der uden forskel finder anvendelse på alle berørte parter, og inden for hvilken der ikke bliver spørgsmål om beskyttelse af visse former for fiskeri. Domstolens argumentation i den nævnte dom kan derfor ikke tillægges betydning i nærværende sag.

De praktiske vanskeligheder i forbindelse med anvendelsen af to forskellige basislinjer

53 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at anvendelsen af de pr. 25. januar 1983 eksisterende basislinjer alene med henblik på det fiskeri, der er beskyttet ved bestemmelserne i artikel 6 i forordning nr. 170/83, sammenholdt med bilag I til forordningen, vil medføre flere praktiske vanskeligheder, når de i overensstemmelse med folkeretten fastlagte variable basislinjer fortsat vil være anvendelige i almindelighed. For det første vil angivelserne i søkort blive betydelig mere komplicerede. For det andet vil de myndigheder, der fører tilsyn med, at fællesskabsretten anvendes, blive stillet over for at skulle tage to forskellige afgrænsninger af kystfarvandene i betragtning. Endelig vil for det tredje forvaltningen af det såkaldte Shetland-område, der er omfattet af en licensordning, der administreres af Kommissionen på vegne af Fællesskabet, kunne komme i konflikt med ordningen for det fiskeri i kystfarvandene, der følger af nævnte artikel 6 og bilag I. I bilag II til

forordning nr. 170/83 fastlægges Shetland-området på to punkter ud fra tolvsømilelinjen beregnet på grundlag af basislinjerne, netop for at undgå, at de to ordninger kommer til at gribe ind i hinanden. Det vil de derimod komme til, såfremt den linje, der lægges til grund ved afgrænsningen af Shetland-området, er den variable linje, mens kystfarvandet mellem seks og tolv sømil fastlægges på grundlag af faste basislinjer.

54 Vedrørende det første punkt bemærkes, at der ved hjælp af kartografiske metoder ganske let kan udfærdiges søkort, der omfatter to tolvsømilelinjer, der visse steder ikke falder sammen. Det må påhvile de britiske geodætiske tjenester på nye kort at angive, at de basislinjer, der fandtes den 25. januar 1983, skal tages i betragtning i forbindelse med anvendelsen af artikel 6 i og bilag I til forordning nr. 170/83.

55 Kommissionen har vedrørende det andet punkt under sagen fremlagt den tidligere nævnte belgiske kongelige bekendtgørelse af 28. januar 1988, hvori der netop gås ud fra basislinjerne, som de var gældende på tidspunktet for udstedelsen af forordning nr. 170/83. Det er ikke på noget tidspunkt under sagen blevet oplyst, at anvendelsen af denne bekendtgørelse har skabt vanskeligheder for de belgiske fiskerimyndigheder. I øvrigt kræver gennemførelsen af inspektionsvirksomhed som følge af forekomsten af flere forskellige fiskeriordninger for forskellige områder under alle omstændigheder en høj grad af nøjagtighed ved de kompetente myndigheders fastlæggelse af områder, i hvilke de fartøjer, der inspiceres, befinder sig. Det Forenede Kongeriges regering har ikke været i stand til at godtgøre, at en hensyntagen til de basislinjer, der fandtes den 25. januar 1983, kræver en omhu, der overstiger den, som sædvanligvis kræves af de pågældende myndigheder.

56 Det Forenede Kongeriges regering har endelig vedrørende det såkaldte Shetland-område med rette fremhævet, at man må undgå enhver sammenblanding af og overlapning mellem ordningen for fiskerilicenser for dette område i henhold til artikel 7 i forordning nr. 170/83 og ordningen for fiskeriet i kystfarvande som fastlagt ved samme forordnings artikel 6. Det er i øvrigt med henblik herpå, at Rådet, der generelt har afgrænset Shetland-området ved hjælp af bredde- og læng-

degradsangivelser, i bilag II til nævnte forordning har benyttet tolvsømilelinjen beregnet ud fra basislinjerne på to punkter, hvor der var risiko for, at de to områder ville komme til at overlappe hinanden.

57 Imidlertid består der ikke som anført af Det Forenede Kongeriges regering en risiko for, at de to ordninger kommer til at gribe ind i hinanden, som følge af, at kystområdet i forbindelse med Shetland-området afgrænses ved hjælp af tolvsømilelinjen efter en beregning heraf på grundlag af basislinjerne den 25. januar 1983, idet den samme tolvsømilelinje de to relevante steder skal benyttes til at afgrænse Shetland-området. For dette område gælder der således en ordning, der skyldes særlige bevarelsesbehov, der ikke kan ændre sig efter en ændring af basislinjerne, navnlig når denne ændring, som tilfældet er i den foreliggende sag, sker uafhængigt af naturforhold.

58 Af det anførte følger, at argumentationen om, at anvendelsen af to forskellige basislinjer vil give anledning til praktiske vanskeligheder, ikke kan anerkendes.

59 Af det anførte følger i det hele, at bestemmelserne i artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 170/83, sammenholdt med bilag I til forordningen, skal fortolkes således, at det er de eksisterende basislinjer den 25. januar 1983, der er afgørende for disse bestemmelser. Domstolen skal derfor fastslå, at Det Forenede Kongerige har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til Traktaten ved — i forbindelse med de fiskeriordninger, som er fastsat for Det Forenede Kongeriges kystfarvande ved bestemmelserne i nævnte artikel og bilag — i visse områder at anvende nye basislinjer, som er trukket længere ude fra kysten, end de basislinjer, der var gældende den 25. januar 1983.

Sagens omkostninger

60 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Imidlertid kan Domstolen ifølge samme artikels stk. 3 ophæve omkostningerne helt eller delvis, hvor der foreligger ganske særlige grunde. I nærværende sag skal der tages hensyn til Det Forenede Kongeriges ek-

semplariske adfærd, idet det frivilligt har udsat anvendelsen af de anfægtede foranstaltninger efter drøftelser med nogle af de berørte medlemsstaters regeringer og Kommissionen, hvorved disse har kunnet undlade at fremsætte begæring for Domstolen om foreløbige forholdsregler. Det bestemmes derfor, at hver part, herunder intervenienten, skal bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Det Forenede Kongerige har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten ved — i forbindelse med de fiskeriordninger, som er fastsat for Det Forenede Kongeriges kystfarvande i bilag I, sammenholdt med artikel 6, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne — i visse områder at anvende nye basislinjer, som er trukket længere ude fra kysten end de basislinjer, der var gældende den 25. januar 1983.**

2) **Hver part, herunder intervenienten, bærer sine egne omkostninger.**

Due Mancini Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. juli 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident