RETSMØDERAPPORT
i sag C-146/89 *

I — Sagsfremstilling

1. *De relevante retsregler i sagen*

a) International ret

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«), trådte i kraft den 10. september 1964 og binder visse af Fællesskabets medlemsstater. I konventionens artikel 3 bestemmes, at basislinjen for måling af søterritoriets (det ydre territorialfarvands) bredde normalt er lavvandslinjen langs kysten, som angivet på søkort, udfærdiget i stor målestok og officielt anerkendt af kyststaten. Ifølge konventionens artikel 4, stk. 1, kan på steder, hvor kystlinjen har dybe indskæringer og indhak, eller hvor der umiddelbart ud for kysten ligger en bræmme af øer, den basislinje, hvorfra søterritoriets bredde måles, drages ved at benytte den metode, der består i at forbinde passende punkter med rette basislinjer. I samme artikels stk. 3 anføres, at basislinjer ikke må trækkes til og fra skær eller grunde, der kun er tørre ved lavvande, medmindre der på disse er bygget fyrtårne eller lignende installationer, der til stadighed ligger over havoverfladen.

I konventionens artikel 11, stk. 1, bestemmes efter en beskrivelse af en lavvandsgrund som »et af naturen dannet landområde, som omgives af og ligger over vandet ved lavvande, men overskylles ved højvande«, at hvor 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. I stk. 2 anførtes omvendt, at når en lavvandsgrund i sin helhed ligger i større afstand end søterritoriets bredde fra fastlandet eller en ø, har den pågældende lavvandsgrund intet selvstændigt territorialfarvand.

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), der endnu ikke er trådt i kraft, indeholder i artikel 5 og artikel 7, stk. 1 og 4, samt artikel 13, bestemmelser, der i alt væsentligt svarer til de netop gengivne.

Konventionen om fiskeriet, der blev undertegnet i London den 9. marts 1964 (*United Nations Treaty Series*, vol. 581, s. 76, herefter benævnt »London-konventionen«), trådte efter midlertidigt at have været anvendelig fra den 18. marts 1964 i kraft den 15. marts 1966. Den blev mellem 1964 og 1971 ratificeret eller godkendt af samtlige de stater, der i dag er medlemmer af De Eu-

* Processprog: engelsk.

ropæiske Fællesskaber, med undtagelse af Luxembourg og Den Hellenske Republik. Ifølge denne konventions artikel 1 anerkender enhver af de kontraherende parter de øvrige kontraherende parters ret til at indføre en ordning af fiskeriet som beskrevet i konventionens artikel 2 til 6, idet dog enhver kontraherende part bevarer retten til at opretholde den ordning af fiskeriet, som den anvendte den 9. marts 1964, såfremt den pågældende ordning er mere fordelagtig for andre landes fiskeri. Ifølge konventionens artikel 2 har kyststaten eneret til at drive fiskeri og udelukkende jurisdiktion i fiskerisager inden for sekssømilegrænsen regnet fra basislinjen for det ydre territorialfarvand.

Konventionens artikel 3 indeholder følgende bestemmelse:

»I området mellem seks og tolv mil, regnet fra basislinjen for det ydre territorialfarvand, er retten til at drive fiskeri forbeholdt kyststaten og sådanne andre kontraherende parter, hvis fiskerfartøjer traditionelt har fisket i dette område mellem den 1. januar 1953 og 31. december 1962.«

I artikel 6 anføres, at enhver ret basislinje, som en kontraherende part måtte drage, skal være i overensstemmelse med folkerettens almindelige regler og i særdeleshed med bestemmelserne i konventionen om det ydre territorialfarvand og den tilstødende zone. Efter bestemmelserne i konventionens artikel 12 og bilag I til konventionen finder denne for Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland anvendelse på alle kyster, herunder Nordirlands, øen Mans og Kanaløernes kyster.

Endelig indeholder konventionens artikel 10 følgende bestemmelse:

»Intet i denne konvention skal være til hinder for opretholdelsen eller indførelsen af en særlig ordning for fiskeriet:

a) mellem stater, der er medlemmer af eller associeret af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab

...

d) mellem Frankrig og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland med hensyn til Granville Bay og Minquiers og Ecréhou

...«

Senere er der afsluttet adskillige bilaterale aftaler mellem stater, der er kontraherende parter i London-konventionen med henblik på at fastlægge det i artikel 3 omhandlede traditionelle fiskeri.

I forholdet mellem Det Forenede Kongerige og Frankrig er den almindelige ordning for fiskeriet blevet fastlagt ved konventionen om afgrænsning af fiskepladserne ved de to landes kyster, der blev undertegnet i Paris den 2. august 1839 (*British and Foreign State Papers 1838-1839*, vol. XXVII, s. 983), der bl.a. er blevet suppleret med den almindelige ordning om pligter og forpligtelser for fiskerne i farvande mellem kysterne ved de to lande, der blev undertegnet i London den 24. maj 1843 (*British and Foreign State Papers 1842-1843*, vol. XXXI, s. 165), med erklæringen om grænserne for det område, der er forbeholdt franske fiskere i Granvillebugten, der blev undertegnet i London den

20. december 1928 (*Recueil des traités de la Société des nations*, vol. LXXXVI, s. 429), med overenskomst om fiskerettigheder omkring Ecréhou og Minquiers, der blev undertegnet i London den 30. januar 1951 (*United Nations Treaty Series*, vol. 121, s. 97), med nævnte London-konvention, og med den noteudveksling, der udgør aftale, og som angiver, hvorledes visse tidligere overenskomster om fiskeri skal fortolkes i forhold til London-konventionen (London, den 10.4.1964, *United Nations Treaty Series*, vol. 648, s. 73).

b) Fællesskabsretten

I medfør af EØF-Traktatens artikel 7, stk. 1, er med forbehold af Traktatens særlige bestemmelser al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt inden for Traktatens anvendelsesområde.

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) var det bestemt, at de enkelte staters ordninger for udøvelsen af fiskeriet i de dele af havet, der henhører under deres højhedsområde eller jurisdiktion, ikke må føre til forskelsbehandling af andre medlemsstater. Navnlig skulle medlemsstaterne sikre, at alle fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag og er registreret inden for Fællesskabets område, har lige adgang til fangstpladserne og til fiskeri i de nævnte farvande. Ifølge samme forordnings artikel 3 skulle medlemsstaterne underrette de andre medlemsstater og Kommissionen om alle de af dem påtænkte ændringer i den i henhold til nævnte artikel 2 fastsatte fiskeriordning.

Artikel 100 i akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af Traktaterne, der findes som bilag til Traktaten vedrørende Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EFT 1972 L 73, s. 14, herefter benævnt »tiltrædelsesakten«) indeholder følgende bestemmelse:

»1) Fællesskabets medlemsstater kan, uanset artikel 2 i forordning (EØF) nr. 2141/70 vedrørende fastlæggelse af en fælles politik for strukturen i fiskerisektoren, 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 fisker i disse farvande, og ud fra havne i det geografiske kystområde; fartøjer fra andre områder i Danmark kan dog fortsat udøve fiskeri i de grønlandske farvande senest indtil den 31. december 1977.

I det omfang medlemsstaterne benytter sig af denne afvigelse, kan de ikke vedtage bestemmelser om vilkår, der for fi-

skeri i disse farvande er mindre restriktive end de vilkår, der faktisk gælder ved tiltrædelsen.

2) Bestemmelserne i det foregående stykke og i artikel 101 berører ikke de særlige fiskerirettigheder, som hver af de oprindelige medlemsstater og de nye medlemsstater kunne påberåbe sig den 31. januar 1971 over for en eller flere af de øvrige medlemsstater; medlemsstaterne kan gøre disse rettigheder gældende, så længe en undtagelsesordning forbliver i kraft i de pågældende områder. For så vidt angår de grønlandske farvande, udløber de særlige rettigheder dog på de datoer, der er fastsat herfor.

3) Såfremt en medlemsstat udvider sine fiskerigrænser til tolv sømil i visse områder, skal den nuværende udøvelse af fiskeri inden for tolv sømil opretholdes, således at der ikke sker tilbageskridt i forhold til den bestående situation den 31. januar 1971.«

Efter Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber er forordning nr. 2141/70 blevet afløst af 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 og 3 indeholder bestemmelser, der svarer til de ovenfor nævnte bestemmelser i forordning nr. 2141/70. Dog bemærkes det i syvende betragtning til forordning nr. 101/76, at ved anvendelsen af denne forordning skal der tages hensyn til de i artikel 100-103 i tiltrædelsesakten omhandlede afvigelser.

Artikel 6 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), som ændret ved artikel 26 og bilag I, kapitel XV, afsnit 8, i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af Traktaterne (EFT 1985 L 302, s. 23) indeholder følgende bestemmelser:

»1. Medlemsstaterne kan fra den 1. januar 1983 til den 31. december 1992 opretholde den ordning, der er fastsat i artikel 100 i tiltrædelsesakten af 1972, og udvide den i nævnte artikel fastlagte grænse på seks sømil for alle farvande, der henhører under deres højhedsområde eller jurisdiktion.

2. Ud over det fiskeri, der udøves i henhold til eksisterende forbindelser mellem nabomedlemsstater, finder fiskeriet under den i stk. 1 omhandlede ordning sted som fastsat i ordningerne i bilag I til denne forordning, 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.«

I bilag I til forordningen opregnes for så vidt angår Det Forenede Kongeriges kystfarvande en række områder beliggende mellem seks og tolv sømil fra kysten, i hvilke der for Frankrig, Irland, Forbundsrepublikken Tyskland, Nederlandene og Belgien for de deri nævnte arter anerkendes fiskerirettigheder.

2. *Tvistens opståen og udvikling*

Ved section 1 (1), litra a), i Territorial Sea Act 1987 blev søterritoriet ud for Det Forenede Kongeriges kyster udvidet til tolv sømil. I section 1 (1), litra b), i nævnte lovbestemmelse bestemmes, at de basislinjer, ud fra hvilke søterritoriet beregnes, fastlægges ved Order in Council (kongelig bekendtgørelse). I den forbindelse henvises der i lovens section 1 (4) til Territorial Waters Order in Council (bekendtgørelse om søterritoriet) 1964 og til Territorial Waters (Amendment) Order in Council 1979, mens det i section 1 (5) udtales, 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.

Section 2 (1) i Territorial Waters Order in Council 1964 bestemmer, at den basislinje, der sædvanligvis skal lægges til grund ved fastlæggelsen af søterritoriets udstrækning, er lavvandslinjen ud for kysten, herunder økyster. Ved anvendelsen heraf skal ifølge section 1 (2) med øer ligestilles lavvandsgrunde, der ved ebbe ligger over havoverfladen (der i section 5 (1) defineres som naturlige landområder, der ved ebbe ligger over havoverfladen og er omgivet af vand, mens de ved gennemsnitlig vandstand ved springflod ligger under havoverfladen), såfremt disse helt eller delvis er beliggende på søterritoriet med den udstrækning, dette har uafhængigt af lavvandsgrundene.

Fishing Boats (European Economic Community) Designation Order 1983, der angiver de områder, der ligger inden for Det Forenede Kongeriges fiskerigrænser, hvor fiskere fra andre medlemsstater kan drive fiskerivirksomhed, indeholder i bilaget den fortegnelse over områder mellem sekssømilegrænsen og tolvsømilegrænsen beregnet ud fra basislinjerne, der findes i bilag I til forordning nr. 170/83. I section 2 (1), første afsnit, heri, anføres, at de basislinjer, der skal lægges til grund, er de linjer, der er fastlagt i henhold til Territorial Waters Order in Council 1964.

Det Forenede Kongeriges regering meddelte ved skrivelse af 1. oktober 1987 Kommissionen, at Territorial Sea Act samme dag var trådt i kraft. Den oplyste, at som følge af udvidelsen af søterritoriet udgjorde visse lavvandsgrunde inden for tolvsømilegrænsen for fremtiden de basispunkter, ud fra hvilke samtlige på grundlag af søterritoriets basislinjer beregnede havområder, herunder selve søterritoriet og fiskeriområderne mellem seks og tolv sømil, skulle beregnes. I skrivelsen oplystes, at disse ændringer var blevet beskrevet i et notat til de søfarende, der var vedlagt som bilag, og at medlemsstaterne og andre berørte lande havde modtaget underretning herom gennem deres hovedstæder.

De for fiskeriet ansvarlige myndigheder i medlemsstaterne har — som det synes — modtaget skrivelser, der også bærer datoen den 1. oktober, med mere udførlige oplysninger samt vedlagt kort, der angiver de nye grænser, og med anmodning om at tilstille

de fiskeriorganisationer, hvis medlemmer eventuelt berøres af disse ændringer, disse kort. De britiske myndigheder oplyste desuden, at deres fiskeriinspektion var blevet instrueret om at gøre alle skibe, der drev ulovligt fiskeri inden for disse nye grænser, opmærksom på de ændrede forhold. Denne periode for tilpasning til de ændrede forhold skulle vare 2-3 måneder, men ethvert fartøj, der flere gange blev antruffet inden for disse grænser, kunne blive tilbageholdt med henblik på strafforfølgning.

Fra den 1. oktober 1987 begyndte de britiske fiskerimyndigheder at holde fiskere fra de øvrige medlemsstater borte fra de områder, der nu på grundlag af sekssømilegrænsen befandt sig på landsiden. Dette gav anledning til protester fra de berørte fiskere og medlemsstaternes myndigheder.

Kommissionen anmodede ved telex af 27. oktober 1987 Det Forenede Kongerige om ikke at anvende de nye bestemmelser, når fiskerfartøjer fra medlemsstaterne fiskede i områder, hvor deres virksomhed efter fællesskabsbestemmelserne var tilladt, indtil Kommissionen havde gennemført en detaljeret undersøgelse af forholdene og havde vedtaget passende foranstaltninger. Senere fandt der drøftelser sted mellem Kommissionen, Det Forenede Kongerige, Belgien og Frankrig. Efter disse drøftelser meddelte Det Forenede Kongeriges regering den 8. december 1987 i Underhuset, at fiskeriministeren havde givet de myndigheder, der håndhævede fiskerilovgivningen, instruks om at afholde sig fra enhver foranstaltning, der kunne forværre konflikten, indtil det retlige problem var blevet løst.

Kommissionen redegjorde ved skrivelse af 11. december 1987, efter at have anført, at der ifølge artikel 2, stk. 2 og 3, i forordning nr. 101/76 består en pligt til at meddele de andre medlemsstater og Kommissionen nye nationale foranstaltninger, der har virkninger for ordningen for fiskeriet i de farvande, der henhører under medlemsstaternes højhedsområde, for virkningerne af disse nye foranstaltninger. I skrivelsen anerkendes det, at medlemsstaterne er beføjet til i overensstemmelse med folkeretten at fastlægge deres søterritorium såvel som de basislinjer, på grundlag af hvilke dette beregnes, men det anføres, at anvendelsen af de nye basislinjer for den ved artikel 6 i forordning nr. 170/83 anvendte ordning havde forskellige følger, der strider mod fællesskabsretten. I øvrigt anførte Kommissionen, at udvidelsen af tolvsømileområdet begrænsede de zoner, hvor der kunne ske fiskeri efter de arter, der kan afskrives på de ved fællesskabsforordningerne tildelte kvoter, og dermed indebar en risiko for at berøre brugen af disse kvoter. Kommissionen opfordrede afslutningsvis Det Forenede Kongerige til i henhold til Traktatens artikel 169 at fremsætte sine bemærkninger.

Det Forenede Kongeriges regering omtalte i sit svar af 7. januar 1988, der blev uddybet og berigtiget ved skrivelser af 11. og 19. januar s.å., en række uformelle meddelelser, der var blevet tilstillet Kommissionens tjenestegrene allerede i januar 1987, dvs. forud for vedtagelsen af de nye foranstaltninger og endog forud for fremlæggelsen af dem, meddelelser der ikke havde givet anledning til negative reaktioner i Kommissionen. For så vidt angår virkningerne af de nye foranstaltninger, bestred Det Forenede Kongerige Kommissionens synspunkter og afviste dens klagepunkter.

Kommissionen tilstillede den 9. juni 1988 Det Forenede Kongerige en begrundet udtalelse i henhold til Traktatens artikel 169. Den anførte deri, at de uformelle oplysninger, de britiske myndigheder havde fremsendt før den 1. oktober 1987, ikke kunne anses for en meddelelse som omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 101/76, og at Det Forenede Kongerige dermed havde undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 2, og artikel 3 i nævnte forordning. Kommissionen fastholdt sit klagepunkt vedrørende uforeneligheden af de af Det Forenede Kongerige vedtagne foranstaltninger og de denne medlemsstat i medfør af artikel 6, stk. 2, samt bilag I til forordning nr. 170/83 påhvilende forpligtelser. For så vidt angår de foranstaltninger, der var taget i anvendelse mellem den gamle og nye grænse på tolv mil, forbeholdt Kommissionen sig at undersøge disses forenelighed med fællesskabsretten.

Det Forenede Kongeriges regering tilkendegav i skrivelse af 29. juli 1988, der blev berigtiget ved endnu en skrivelse af 8. august 1988, i første række sin overraskelse med hensyn til Kommissionens klagepunkt om, at der ikke var givet underretning om ændringerne af ordningen for fiskeriet. På den ene side gik denne i den begrundede udtalelse udtrykte opfattelse klart videre end det i åbningsskrivelsen af 11. december 1987 anførte. På den anden side havde Det Forenede Kongerige gentagne gange underrettet Kommissionen om, at det agtede at udvide søterritoriet, og om, hvilke følger dette ville få for basislinjerne og fiskerivirksomheden. Endvidere afviste Det Forenede Kongeriges regering Kommissionens klagepunkter vedrørende foreneligheden af de nye nationale bestemmelser og den ved artikel 6, stk. 2, samt bilag I i forordning nr. 170/83 fastlagte ordning for fiskeriet. Det Forenede Kongeriges regering kunne følgelig hverken godtage eller rette sig efter den begrundede udtalelse.

II — Skriftlig forhandling og parternes påstande

Kommissionens stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 24. april 1989.

Den Franske Republik har ved kendelse af 4. oktober 1989 fået tilladelse til at intervenere til støtte for sagsøgerens påstande. I øvrigt er den skriftlige forhandling forløbet forskriftsmæssigt.

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

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Det Forenede Kongerige ved — i forbindelse med de fiskeriordninger, som er fastsat for Det Forenede Kongeriges kystfarvande i bilag I, stk. 2, i forordning nr. 170/83 — 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 undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til disse bestemmelser.

— Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Det Forenede Kongerige 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 nr. 170/83 — i visse områder at anvende nye basislinjer, som er trukket længere ude fra kysten end de basislinjer, der var gældende den 25. januar 1983, har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til disse bestemmelser.

— Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder de af intervenienten afholdte omkostninger.

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes søgsmålsgrunde og argumenter

Kommissionen har efter en henvisning til, at medlemsstaterne efter artikel 3 i forordning nr. 101/76 er forpligtet til at give de andre medlemsstater og Kommissionen meddelelse om de ændringer, de påtænker at indføre i den i artikel 2 fastlagte ordning for fiskeriet, gjort gældende, for det første, at skrivelsen af 1. oktober ikke udgjorde en underretning, der blev givet rettidigt, og at den i øvrigt ikke gav en klar fremstilling af følgerne af de foranstaltninger, Det Forenede Kongerige havde truffet, for anvendelsen af reglerne i artikel 6 i forordning nr. 170/83, og for det andet, at de skrivelser, som Det Forenede Kongerige i januar 1987 tilstillede en række tjenestemænd i Kommissionen på baggrund af deres tilsigtede uformelle karakter, ikke kan anses for formelige meddelelser. Kommissionen har imidlertid på baggrund af det af Det Forenede Kongerige udtrykte ønske om at søge en løsning i mindelighed af hele tvisten givet afkald på at påberåbe sig dette synspunkt i nærværende sag.

Kommissionen har vedrørende de omtvistede bestemmelsers forenelighed med artikel 6 og bilag I i forordning nr. 170/83 gjort gældende, at disse bestemmelser med den deri indeholdte tilladelse til, at medlemsstaterne opretholder de regler, der er fastlagt i tiltrædelsesaktens artikel 100, idet den grænse på seks sømil, der er fastlagt i nævnte artikel 100, generelt udstrækkes til tolv sømil, udgør en midlertidig fravigelse af det almindelige forbud mod forskelsbehandling, således som dette er bragt til udtryk i Traktatens artikel 7 og for fiskerisektoren bragt i anvendelse ved artikel 2 i forordning nr. 2141/70, der senere er blevet afløst af artikel 2 i forordning nr. 101/76.

Den ved artikel 100 fastlagte ordning består af to uadskillelige dele; i alle tilfælde, hvor medlemsstaterne agter at benytte sig af deres adgang til at begrænse den lige behandling, og navnlig den lige adgang og udnyttelse af de havområder, der ligger i farvande under deres jurisdiktion, skal de respektere de særlige fiskerirettigheder og den fiskeripraksis, som de øvrige medlemsstater kunne påberåbe sig den 31. januar 1971. Før 1983 var de fiskerirettigheder og -aktiviteter, der skulle respekteres, ikke fastlagt med større

præcision. Bilag I til forordning nr. 170/83 udgør en vigtig, ny faktor, idet der deri opstilles en fortegnelse på grundlag af situationen den 31. januar 1971, dog med tillæg af flere ændringer i de beskyttede rettigheder og den beskyttede praksis, som er resultatet af forhandlinger.

Da bilaget udgør en nyfastlagt, retligt bindende fortegnelse, der er resultatet af forhandlinger, bliver udgangspunktet ikke nødvendigvis de geografiske områder, der er fastlagt på tidspunktet for forordningens vedtagelse den 25. januar 1983. Da grænserne for disse geografiske områder beregnes på grundlag af de berørte kyststaters basislinjer, skal de kystlinjer, der nævnes i bilaget, beregnes på grundlag af basislinjerne, som de forelå den 25. januar 1983.

Kommissionen har ikke bestridt, at det er medlemsstaterne, der har kompetencen til at drage basislinjerne, men den har afvist Det Forenede Kongeriges opfattelse om, at medlemsstaterne ved at ændre deres basislinjer ensidigt kan ændre beskaffenheden af det i medfør af fællesskabsretten beskyttede fiskeris beskaffenhed. Faktisk afhænger dette fiskeri, for så vidt angår dets egentlige indhold, af, hvor de farvande, det foregår i, er beliggende. De nye regler, Det Forenede Kongerige har vedtaget, har imidlertid afskåret fiskere fra andre medlemsstater fra fiskefarvande, der ligger nærmere kysten, hvor de tidligere lovligt kunne fiske, og som ofte er mere fiskerige og lettere at fiske i.

Det Forenede Kongeriges synspunkt, hvormed det på grundlag af formålet med forordning nr. 170/83 gøres gældende, at artikel 6 og bilag I forlænger en ordning for særlige fiskerirettigheder, der gælder for kystfarvande, hvis udstrækning er beregnet på grundlag af variable basislinjer, er i strid med disse bestemmelsers ordlyd og systematiske opbygning. For det første er der i disse bestemmelser efter ordene ikke tale om særlige fiskerirettigheder, men om fiskerivirksomhed, og de indeholder en fuldstændig definition af indholdet af sådanne aktiviteter med en specificeret angivelse af de geografiske områder og arter, der er tale om, samt eventuelle årstidsbetingede begrænsninger. For det andet udgør bilag I en fravigelse for en tiårsperiode af det grundlæggende forbud mod forskelsbehandling og princippet om lige vilkår for adgangen, der gøres mod, at kyststaterne til gengæld respekterer de fiskerirettigheder og den fiskeripraksis, som andre medlemsstater tidligere har kunnet påberåbe sig. I de omhandlede bestemmelser gennemføres der derfor en detaljeret fordeling af fiskeriaktiviteten i kystfarvandene for hele tiåret 1983-1992, og bestemmelserne udgør en meget vigtig bestanddel af den samlede aftale, der kom i stand i Rådet, om fordeling af samtlige fiskeressourcer, og herunder om tildelingen af fangstkvoter.

Kyststaterne kan ikke ensidigt ændre denne omhyggeligt afbalancerede fordeling, heller ikke ved at ændre deres basislinjer. Selv om disse basislinjer fastlægges i overensstemmelse med folkeretten, kan Fællesskabet ikke derved afskæres fra for anvendelsen af fiskerireglerne i bilag I til forordning nr. 170/83 at bestemme, at de geografiske områder skal beregnes på grundlag af de basislinjer, der forelå på et bestemt tidspunkt. I øvrigt har Rådet og Kommissionen ved vedtagelsen af forordning nr. 170/83 i en fælles erklæring, der indgår blandt sagens akter, anerkendt, at bilag I efter fælles anmodning fra de umiddelbart berørte medlemsstater vil blive ændret ved en forordning, der vedtages af Rådet på forslag af Kommissionen.

Kommissionen mener ikke, at Domstolens dom af 16. februar 1978 (sag 61/77, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 417), som Det Forenede Kongerige har påberåbt sig, har noget at gøre med nærværende sag. Den har ikke bestridt, at medlemsstaterne kan udvide deres jurisdiktion på fiskeriområdet ved at ændre deres basislinjer i overensstemmelse med folkeretten, eller at der ved foranstaltninger af denne art automatisk sker en udvidelse af anvendelsesområdet for forordning nr. 101/76. Imidlertid omfatter bilag I til forordning nr. 170/83 kun visse kystfarvande, der henhører under medlemsstaternes jurisdiktion, og intet vil kunne hindre Fællesskabet i at fastlægge disse farvande på grundlag af de på en bestemt dato foreliggende basislinjer.

Det er korrekt, at terminologien »basislinjer« benyttes i flere fællesskabsakter. Kommissionen gør imidlertid ikke gældende, at omtalen heraf i hvert enkelt tilfælde nødvendigvis går ud fra basislinjerne, som de var på tidspunktet for vedtagelsen af disse akter. Tværtimod har den erkendt, at der i fællesskabsretsakterne om fiskeri normalt tænkes på de basislinjer, der i overensstemmelse med folkerettens regler forelå på det pågældende tidspunkt. Anderledes vil det kun kunne forholde sig, for så vidt angår anvendelsen af reglerne i artikel 6 og i bilag I til forordning nr. 170/83, som følge af den ved disse bestemmelser indførte ordnings særlige beskaffenhed. Selve den hyppighed, hvormed basislinjerne ændres af naturlige grunde, som Det Forenede Kongeriges regering har henledt opmærksomheden på, bestyrker tanken om, at opretholdelsen inden for rammerne af denne forordning af de den 25. januar 1983 gældende basislinjer mere tjener de berørte fiskeres interesser, både ud fra retssikkerhedssynspunkter og praktiske synspunkter og ud fra synspunkter vedrørende de beskyttede fiskeriaktiviteters økonomiske og driftsmæssige stabilitet.

Det Forenede Kongerige kan her ikke påberåbe sig bestemmelserne i London-konventionen. For ifølge Domstolens faste praksis har i forholdet mellem medlemsstater fællesskabsretten forrang for samtlige rettigheder og forpligtelser, som disse stater kan påberåbe sig i henhold til tidligere internationale overenskomster (jf. Domstolens dom af 14.10.1980, sag 812/79, Burgoa, Sml. s. 2787, og Domstolens dom af 8.12.1981, forenede sager 180/80 og 266/80, Crujeiras Tome m.fl., Sml. s. 2997). Princippet herom er desuden udtrykkeligt anerkendt i London-konventionens artikel 10. Såfremt den britiske opfattelse derimod går ud på, at London-konventionen påvirker fortolkningen af bestemmelserne i forordning nr. 170/83, idet de ved denne forordning beskyttede fiskeriaktiviteter udspringer af de traditionelle fiskeriaktiviteter, der er anerkendt i artikel 3 i London-konventionen, er det Kommissionens opfattelse, at fællesskabsordningen for adgangen til farvande og fiskeressourcer grundes på principper, der står i diametral modsætning til principperne i nævnte konvention.

Sidstnævnte konvention bygger jo på princippet om, at kyststaten har jurisdiktionsbeføjelserne, når det gælder fiskeri i kystfarvandene, og at fiskerirettigheder for andre stater udgør en undtagelse. Fællesskabsretten bygger derimod på principperne om lige adgang og lige behandling for samtlige medlemsstater i samtlige farvande. Inden for denne ordning er det ikke længere den særlige ret til fiskeri for andre stater, men kyststaternes ret til at forbeholde visse kystfarvande for stedlige fiskeres virksomhed, der hidfører en undtagelse. Denne undtagelse er foreløbig og lempes ved den forpligtelse, kyststaten har til at respektere de særlige fiskerirettigheder og de øvrige medlemsstaters fiskeripraksis, som de var den 31. januar 1971.

Muligvis hidrører de således beskyttede aktiviteter fra de former for fiskeripraksis, der er anerkendt i London-konventionens artikel 3 og fastlagt i bilaterale aftaler, der for så vidt angår nærværende sag er indgået mellem Det Forenede Kongerige og flere medlemsstater. Imidlertid er disse aktiviteter efter Det Forenede Kongeriges tiltrædelse ikke længere reguleret af disse overenskomstbestemmelser og af principperne med tilknytning dertil (såsom basislinjernes foranderlighed), men derimod af den fællesskabsordning, der er etableret ved tiltrædelsesaktens artikel 100. I denne sammenhæng må fortrinsstillingen, for så vidt angår adgang til kystfarvandene, underkastes en snæver fortolkning, idet den udgør en undtagelse fra det grundlæggende princip om lige adgang.

Heraf følger, at London-konventionen og princippet om bevægelige basislinjer ikke hensigtsmæssigt kan spille en rolle ved fortolkningen af ordningen for andre medlemsstaters fiskeri i Det Forenede Kongeriges kystfarvande. Rigtigheden af dette synspunkt kommer endnu klarere frem i forholdet mellem de seks oprindelige medlemsstater, hvor London-konventionens ordning med virkning fra den 1. februar 1971 var blevet afløst af fællesskabsordningen om lige adgang, som fastlagt i artikel 2 i forordning nr. 2141/70. Omvendt blev undtagelsen, hvorefter kyststaten alene havde adgang til sine kystfarvande, som lempet ved beskyttelsen af de øvrige medlemsstaters adgang til at drive visse former for fiskeri, først indført ved tiltrædelsesakten med virkning fra den 1. januar 1973. Valget af datoen den 31. januar 1971 som referencedato for opretholdelsen af de øvrige medlemsstaters fiskeri følger umiddelbart af denne situation; for ved indførelsen af ordningen om lige adgang den 1. februar 1971 blev samtlige særlige fiskerirettigheder, der fandtes under den tidlige ordning, hvorefter alene kyststaten havde jurisdiktionsbeføjelserne, bragt til ophør.

Med hensyn til den ydre grænse for de kystfarvande, hvori medlemsstaterne kan gøre undtagelse fra princippet om lige adgang, skaber anvendelsen af variable basislinjer problemer, som selv sagt ikke vil kunne løses ved hjælp af tiltrædelsesaktens artikel 100. Denne bestemmelses stk. 3 omfatter ikke tilfælde, hvor en medlemsstats jurisdiktion udvides ved flytning af basislinjerne i retning af det åbne hav. Men det er efter selve arten af den ordning, der er etableret ved artikel 100 påkrævet, at den fiskeripraksis, de andre medlemsstater kunne påberåbe sig den 31. januar 1971, respekteres. Variable basislinjer er derfor uforenelige med systemet i og formålet med den ved artikel 100 indførte ordning, ikke blot når det gælder fastlæggelsen af de særlige fiskerirettigheder og den eksisterende fiskeripraksis, men også i forbindelse med fastlæggelsen af den ydre grænse for det område, hvor kyststaterne kan bringe undtagelsen fra princippet om lige adgang i anvendelse. Det samme resultat må nødvendigvis finde anvendelse, når henses til den ordning, der er indført ved artikel 6 i forordning nr. 170/83.

Kommissionen har i øvrigt bestridt, at grænserne for de områder, som de særlige i stk. 2 i artikel 100 nævnte fiskerirettigheder udøves i, har skullet beregnes på grundlag af de basislinjer, der var gældende på ethvert i betragtning kommende tidspunkt. Efter en lige så nærliggende og mere sandsynlig fortolkning kan disse grænser beregnes på grundlag af de basislinjer, der dengang, altså den 31. januar 1971, forelå. I følge artikel 100 skal status quo opretholdes, og hvad denne konkret indeholder afhænger af, hvad der er fiskeriområdet efter en fastlæggelse på grundlag af de på nævnte dato gældende basislinjer.

Hvad angår den teknik, fællesskabslovgiver har benyttet sig af, kan Kommissionen ikke tiltræde Det Forenede Kongeriges udtalelse om, at betegnelsen af kystbælterne er et uegnet middel, når det gælder fastlæggelsen af uforanderlige havområder. Selv om en udtrykkelig angivelse fra fællesskabslovgivers side af, at de geografiske områder, der er fastlagt i bilag I, skal beregnes på grundlag af de den 25. januar 1983 eksisterende basislinjer, havde været hensigtsmæssig og nok at foretrække, er det ikke muligt ud fra den omstændighed, at der ikke findes en udtrykkelig bestemmelse herom, at forkaste den af Kommissionen forfægtede fortolkning som uforenelig med retssikkerhedsprincippet.

Det af Det Forenede Kongerige nævnte eksempel med det såkaldte Shetland-område, for hvilket der ved artikel 7 og bilag II i forordning nr. 170/83 er indført en ordning om fiskeri i henhold til en licensordning, som administreres af Kommissionen, er ikke meget sigende. Da dette område, der er fastlagt på grundlag af bevaringsbehov, omfatter farvande, der både ligger inden for og uden for Det Forenede Kongeriges kystfarvand på tolv sømil, må det nødvendigvis fastlægges ved bredde- og længdeangivelser. Det må også antages, at der de to steder, hvor de således fastlagte linjer berører Det Forenede Kongeriges fiskerigrænser, er blevet henvist til tolvsømilelinjen for at undgå enhver uoverensstemmelse mellem den i Shetland-området indførte bevaringsordning og den ordning, der gælder for adgangen til kystfarvandet inden for tolvsømilegrænsen. Spørgsmålet om, hvorvidt der med disse angivelser gås ud fra en variabel basislinje eller fra den 25. januar 1983 gældende basislinje, er ikke aktuelt i nærværende sag.

Imidlertid kommer de synspunkter, Kommissionen har udviklet med henblik på at begrænse rækkevidden af en undtagelse fra princippet om lige adgang, i intet tilfælde i betragtning, når der er tale om bevaringsforanstaltninger, der finder anvendelse i havområder, der er fastlagt på grundlag af basislinjerne (jf. eksempelvis Rådets forordning (EØF) nr. 3094/86 af 7.10.1986 om forskellige tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne, EFT L 288, s. 1). Da sådanne foranstaltninger uden forskel i disse områder gælder for samtlige fartøjer fra samtlige medlemsstater, kan det anerkendes, at omtalen i denne sammenhæng af basislinjerne normalt skal forstås som angivende de på de til enhver tid efter folkeretten gældende basislinjer.

Kommissionen har yderligere anført, at benyttelsen af de den 25. januar 1983 foreliggende basislinjer alene ved anvendelsen af artikel 6 og bilag I til forordning nr. 170/83, når de variable basislinjer benyttes i andre henseender, hverken, som befrygtet af Det Forenede Kongerige, skulle kunne skabe forvirring hos fiskerne eller administrative vanskeligheder for de for fiskeriet ansvarlige myndigheder. Beviset herfor foreligger med belgisk kongelig anordning af 28. januar 1988 om supplerende nationale foranstaltninger vedrørende bevaring og forvaltning af fiskeressourcerne (*Moniteur belge* af 4.2.1988, s. 1737); bestemmelserne i artikel 1, nr. 7, og artikel 15 i denne anordning forbeholder fiskeri i havområder, der ligger op til tolv sømil fra de basislinjer, på grundlag af hvilke søterritoriet er beregnet på det tidspunkt, hvor fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne er blevet gennemført, for fartøjer, der fører belgisk flag.

Kommissionen har endelig gjort opmærksom på, at Det Forenede Kongeriges adfærd

også rejser spørgsmålet om, hvilke forpligtelser der i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 100, stk. 2 og 3, påhviler denne medlemsstat, for så vidt angår de former for fiskeripraksis, som de øvrige medlemsstater kunne påberåbe sig pr. 31. januar 1971 i farvande mellem de ældre og de nye tolvsømilegrænser. Men da udelukkelsen af fiskere fra andre medlemsstater fra de i bilag I til forordning nr. 170/83 angivne områder har givet anledning til voldsomme protester fra de berørte fiskere og deres respektive nationale myndigheder, har den anden side af spørgsmålet vedrørende de farvande, der ligger mellem den ældre og den nye tolvsømilegrænse, ikke på samme måde tiltrukket sig opmærksomheden, og der vides ikke meget om, hvilken virkning de nye regler har haft for fiskeripraksis for de fartøjer, der fisker i disse farvande. Mens det er Kommissionens opfattelse, at anvendelsen af de nye foranstaltninger på det således fastlagte område også er uforenelig med den ved tiltrædelsesaktens artikel 100 indførte ordning, har den dog af denne grund besluttet ikke at indlede den i Traktatens artikel 169 omhandlede procedure for så vidt angår denne side af spørgsmålet, men at afvente en yderligere afklaring af de former for fiskerivirksomhed, der tidligere blev udøvet i disse farvande af fiskere fra andre medlemsstater.

Den franske regering har indledningsvis henvist til, at franske fiskere historisk har fiskerirettigheder ud for de britiske kyster. Disse rettigheder er blevet anerkendt i flere internationale overenskomster, og de britiske myndigheder har i Fishing Boats (France) Designation Order 1964 udfærdiget en oversigt herover.

Den franske regering har anført, de nye britiske bestemmelser gør indgreb i fællesskabsbestemmelserne, og navnlig artikel 100, stk. 3, i tiltrædelsesakten og artikel 6 i forordning nr. 170/83. Ved stk. 1 i nævnte artikel 100 gøres der jo en foreløbig undtagelse fra det almindelige forbud mod forskelsbehandling, hvoroverfor står, at de eksisterende former for fiskeripraksis, som krævet i samme bestemmelses stk. 2 og 3, opretholdes. Stk. 3 tager med bestemmelsen om, at der, såfremt en medlemsstat udvider sine fiskerigrænser til tolv sømil i visse områder, ikke sker tilbageskridt i forhold til den bestående situation den 31. januar 1971, ganske særligt sigte på den i nærværende sag foreliggende situation.

For så vidt angår forordning nr. 170/83 gives der i bilag I hertil en detaljeret fortegnelse, der blev udfærdiget efter de forhandlinger, der fandt sted dengang, af samtlige de fiskerirettigheder, som hver enkelt medlemsstat kunne påberåbe sig pr. 25. januar 1983. Det Forenede Kongerige tilsidesætter med indførelsen i oktober 1987 af regler, hvorved franske fiskeres adgang til de i bilag I til forordning nr. 170/83 nævnte områder, og dermed udøvelsen af fiskerirettigheder, der er anerkendt i fællesskabsretten, hindres, sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten. Det synspunkt, at fiskerirettighederne opretholdes, og at de nu kan udøves i geografiske områder, der er flyttet ud mod det åbne hav, er uacceptabelt. For de nye områder, som de britiske myndigheder påtænker at tildele de franske fiskere, er karakteriseret ved andre bund- og strømforhold og er klart mindre fiskerige. Desuden fisker franske fiskere og fiskere fra de øvrige medlemsstater allerede i de nye områder længere ude på havet, som Det Forenede Kongeriges regering har fastlagt. Der bliver altså ikke blot tale om en formind-

skelse af fangstmulighederne som følge af flytning af områder, men også om en reduktion eller ophævelse af de traditionelle i de nye områder bestående rettigheder, og der skabes en risiko for overudnyttelse af disse nye områder.

En medlemsstat kan ikke ensidigt ændre arten af de fiskeriaktiviteter, der foregår i de områder, der er omfattet af bilag I til forordning nr. 170/83, når det i artikel 100 i tiltrædelsesakten udtrykkeligt er bestemt, at de bestående fiskerirettigheder opretholdes. Selv om det anerkendes, at der vil kunne fastlægges nye tilsvarende områder, skal der en ny rådsforordning til for at ændre bilag I i overensstemmelse med den fælles erklæring, der blev fremsat ved vedtagelsen af forordning nr. 170/83, som Kommissionen har nævnt. Respekten for de i forordning nr. 170/83 fastlagte geografiske områders principielle uantastelighed må betrygges, og det må undgås, at det kommer til en gradvis udhulning af indholdet af klare og præcise bestemmelser i takt med forandringer, som medlemsstaterne vil kunne sætte igennem, for så vidt angår afgrænsningen af territorialfarvandene og dermed dragningen af de grænselinjer, der er bestemmende for fiskeriområdernes udstrækning.

Det principielle forbud mod at tillægge retsregler tilbagevirkende kraft og retssikkerhedsprincippet må i den udformning heraf, der foreligger i Domstolens praksis (jf. Domstolens dom af 12.10.1978, sag 10/78, Belbouab, Sml. s. 1915, og Domstolens dom af 8.10.1987, sag 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Sml. s. 3969; samt vedrørende fiskeri, Domstolens dom af 10.7.1980, sag 32/79, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 2403), kunne finde anvendelse i en sådan situation. Hvad angår princippet om lige behandling, jf. Traktatens artikel 7, har den franske regering anført, at Fællesskabets fiskere efter Domstolens dom af 5. maj 1981 (sag 804/79, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 1045), med forbehold af de undtagelser, der er vedtaget, gives lige adgang til de fiskerifarvande, der henhører under medlemsstaternes jurisdiktion. Alene Rådet er beføjet til at fastlægge de nærmere regler for den adgang, mens medlemsstaterne ikke kan ændre denne retsstilling ved ensidige foranstaltninger. Endelig er det klart, at fællesskabsretten, det være sig den primære eller afledede fællesskabsret, i forholdet mellem medlemsstater har forrang for bestemmelserne i konventionen om søterritoriet og i London-konventionen.

Det Forenede Kongeriges regering har indledningsvis anført, at den nærværende sag udspringer af Kommissionens og Det Forenede Kongeriges divergerende opfattelser af, hvorledes artikel 6, stk. 2, og bilag I til forordning nr. 170/83 skal fortolkes, og at uenigheden herom kun kan afgøres ved en dom afsagt af Domstolen. En af Kommissionen i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag er det mest tilfredsstillende middel til at opnå en afgørelse fra Domstolen. Det må dog fremhæves, at nærværende sag forelægges Domstolen ud fra ønsket om et godt samarbejde, hvilket de instrukser, de britiske myndigheder har givet de tjenester, der varetager fiskeriinspektionen, med henblik på at hindre enhver handling, der ville kunne forværre eller udvide konflikten, før det retlige problem er løst, er et vidnesbyrd om.

Det Forenede Kongeriges regering har anført, at udstrækningen af de havområder, der henhører under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion, og som den fælles strukturpolitik i fiskerisektoren finder anvendelse på, fastlægges ud fra de basislinjer, der anvendes ved afgrænsningen af medlemsstaterne søterritorier. Basislinjerne skal imidlertid fastlægges af de nationale myndigheder i overensstemmelse med den

offentlige internationale ret. Disse linjer fastlægges derfor ikke en gang for alle, men kan ændres på visse betingelser og navnlig som følge af lavvandsgrundes opdukken eller forsvinden eller søterritoriets udvidelse, når der under sidstnævnte territorium sker inddragelse af lavvandsgrunde, der tidligere lå uden for søterritoriet.

Kommissionen anerkender, at ændringerne af disse basislinjer får følger for anvendelsen af visse fællesskabsregler. Det Forenede Kongeriges regering er på sin side af den opfattelse, at sådanne ændringer også vil kunne have virkninger, når det gælder placeringen af det område fra seks til tolv sømil, hvori fiskeri fra fartøjer, der er hjemmehørende i andre medlemsstater end kyststaten, er beskyttet.

Den foreliggende sag skal bestemt afgøres på grundlag af fællesskabsretten. Det Forenede Kongeriges regering har imidlertid henvist til folkeretten, både fordi de basislinjer, på grundlag af hvilke kyststrækningerne ud for medlemsstaternes kyster skal afgrænses, skal fastsættes i overensstemmelse med folkeretten, og fordi nærværende sag vedrører bibeholdelsen i fællesskabsretten af særlige fiskerirettigheder, der stammer fra folkeretten.

Hvad angår det første punkt, følger det af artikel 2 i forordning nr. 101/76, at de områder inden for en medlemsstats søterritorium, hvor lige adgang for fartøjer fra andre medlemsstater er sikret, er farvande, der henhører under førstnævnte stats højhedsområde eller jurisdiktion, efter de herom gældende regler i de enkelte medlemsstaters lovgivning.

Da medlemsstaterne med virkning fra den 1. januar 1977 udvidede deres fiskeriområder ved kysterne i Nordsøen og Nordatlanten til 200 sømil i overensstemmelse med folkeretten, gjorde Irland gældende, at udstrækningen af søterritorierne efter definitionen heraf i artikel 2 i forordning nr. 101/76 var begrænset til farvande, der henhørte under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion på tidspunktet for denne forordnings ikrafttræden. Domstolen forkastede dette synspunkt i den tidligere nævnte dom af 16. februar 1978, Kommissionen mod Irland, hvori den fastslog, at artikel 2 skal forstås således, at den henviser til den til enhver tid givne afgrænsning af anvendelsesområdet for den samlede fællesskabsret, og at følgelig en udvidelse af de pågældende søterritorier automatisk medfører en tilsvarende udvidelse af det område, som forordningen finder anvendelse på. På samme måde må ifølge Det Forenede Kongeriges regering en ændring af basislinjerne automatisk få følger for den ydre grænse for det område, i hvilket kyststaten har eneret til fiskeri, idet dog særlige fiskerirettigheder for fartøjer fra andre medlemsstater skal respekteres. Dette må så meget mere være tilfældet, som dette område fastlægges på grundlag af kystfarvande på mellem seks og tolv sømil, og ikke på grundlag af de tekniske metoder, der i fællesskabsretten anvendes til at fastlægge de specielle og faste havområder, der skal lægges til grund for den fælles strukturpolitik, og som er baseret på længde- og breddeangivelser.

Den praksis, Det Forenede Kongerige har fulgt ved dragningen af sine basislinjer, er

og har til stadighed været i overensstemmelse med folkeretten. Disse basislinjer er efter deres beskaffenhed flydende i en række områder, hvor de i vidt omfang er baseret på overskyllede sandbanker, der danner lavvandsgrunde, hvorfor de ofte og navnlig efter 1972 er blevet ændret flere gange, hvilket skiftevis har ført til, at zonen mellem seks og tolv sømil har nærmet sig til eller fjernet sig fra kysten. I den anledning er der forskriftsmæssigt blevet udsendt meddelelser til søfolkene, nye kort eller nye udgaver af allerede foreliggende kort.

I øvrigt kan alle stater, der ligger ved havet, gennemføre ændringer af deres basislinjer i overensstemmelse med folkerettens bestemmelser (hvilket de ved erosion af lavvandsgrunde også bør gøre), og dette medfører ændringer af området mellem seks og tolv sømil med den relevans, dette har for den fælles fiskeripolitik. Medlemsstaternes praksis ligger på linje hermed; Frankrig, Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland og Nederlandene har efter den 31. januar 1971 ændret deres basislinjer, navnlig i områder, hvor fiskere fra andre medlemsstater har særlige fiskerirettigheder. Belgien og Irland har udvidet deres søterritorier til tolv sømil i henholdsvis 1987 og 1988. Det er ikke blevet meddelt Det Forenede Kongeriges regering, at de ændringer af basislinjerne, dette har givet anledning til, har været uden virkning for fiskeriet.

Det Forenede Kongeriges regering har vedrørende det andet punkt, dvs. sammenhængen mellem fællesskabsordningen og folkeretten, gjort gældende, at kyststatens højhedsrettigheder eller jurisdiktion i tolvmilesøterritoriet er en følge af de jurisdiktionsbeføjelser vedrørende fiskeri, der er fastlagt i London-konventionen samt af udvidelsen af søterritoriet i henhold til den folkeretlige sædvaneret. Desuden har de særlige fiskerirettigheder, der er omhandlet i artikel 6, stk. 2, og bilag I til forordning nr. 170/83 deres oprindelse i det traditionelle fiskeri, der er anerkendt ved London-konventionens artikel 3, der vedrørte havområder mellem seks og tolv sømil ud fra kysten, der var beregnet på de til enhver tid efter folkeretten gældende basislinjer, og følgelig områder, der ville kunne underkastes ændringer som følge af ændringer af basislinjerne. Den franske regering selv har i sit interventionsindlæg anerkendt, at der kan bestå en sådan sammenhæng mellem den ved London-konventionen etablerede ordning og fællesskabsordningen. Desuden er der intet usædvanligt i, at en fællesskabsretsakt fortolkes under henvisning til den af en mellemfolkelig overenskomst følgende ordning, som denne retsakt afløser (jf. Domstolens dom af 23.11.1977, sag 38/77, Enka, Sml. s. 2203).

Det i London-konventionens artikel 3 omhandlede traditionelle fiskeri er blevet mere præcist defineret i forbindelse med afslutningen af bilaterale overenskomster mellem de berørte stater. Da beviset for det traditionelle fiskeris art og omfang i vidt omfang er blevet opbygget på formodninger og ikke en detaljeret dokumentation, har det i anledning af disse overenskomster været nødvendigt at gennemføre drøftelser og forhandlinger, hvilket efter Det Forenede Kongeriges opfattelse har en vis betydning. I samtlige de af Det Forenede Kongerige afsluttede overenskomster er fastlæggelsen af fiskerirettighedernes anvendelsesområde sket dels på grundlag af sidelinjer, der er blevet trukket ud fra punkter på den tilstødende kyst, og dels på grundlag af kystfarvande på mellem

seks og tolv sømil, der er blevet beregnet på grundlag af basislinjer, der vil kunne ændre sig i overensstemmelse med folkeretten. Denne fremgangsmåde frembyder ikke forskelle i forhold til den i bilag I til forordning nr. 170/83 anvendte fremgangsmåde.

Det Forenede Kongeriges regering gør ikke gældende, at London-konventionen på en eller anden måde antaster gyldigheden for den fulde virkning af fællesskabsretten. Den har blot givet medlemsstaterne et grundlag for at udøve deres højheds- og jurisdiktionsbeføjelser i området mellem seks og tolv sømil ud for deres kyster samt ved udvidelsen af fiskerigrænserne, der er sket i overensstemmelse med artikel 100, stk. 3, i tiltrædelsesakten. Den omstændighed, at London-konventionen og fællesskabsretten hviler på diametralt modsatte principper for så vidt angår adgangen, hindrer ikke, at begge ordninger opererer med variable basislinjer.

Dengang tiltrædelsesakten trådte i kraft, kunne staterne på grundlag af to forskellige adkomster have udvidet grænserne for deres jurisdiktionsbeføjelser på fiskeriområdet til tolv sømil, for det første gennem udøvelsen af de i London-konventionens artikel 3 anerkendte rettigheder og for det andet udvidelsen af deres søterritorium. I de to tilfælde kunne samtlige de kystområder, som ville fremkomme gennem medlemsstaternes udøvelse af de beføjelser, de havde i henhold til folkeretten, fastlægges på grundlag af variable basislinjer. Da bestemmelserne i tiltrædelsesaktens artikel 100 og 101 skulle finde anvendelse på territorier, der henhører under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion, måtte der deri nødvendigvis henvises til grænser, der var draget på grundlag af de på det pågældende tidspunkt foreliggende basislinjer.

Da det ved artikel 100 i tiltrædelsesakten blev tilladt medlemsstaterne at fravige princippet om lige adgang, der var blevet knæsat ved forordning nr. 2141/70, idet samtidig de særlige fiskerirettigheder, som de øvrige medlemsstater kunne påberåbe sig pr. 31. januar 1971, blev opretholdt, var det klart, at disse særlige rettigheder var rettigheder, der udøves i området mellem seks og tolv sømil, således som dette område beregnes på grundlag af de til enhver tid foreliggende basislinjer. Det er også værd at bemærke sig, at den 31. januar 1971 ifølge stk. 3 i nævnte artikel 100 skal være referencedatoen, for så vidt angår fastlæggelsen af indholdet af det eksisterende traditionelle fiskeri, for det tilfælde at de medlemsstater, der ikke havde anvendt den i London-konventionen fastlagte tolvsømileordning (Forbundsrepublikken Tyskland, Belgien, Italien og Nederlandene), skulle udvide deres fiskerigrænser til tolv sømil. Således blev de af London-konventionen og de i henhold til denne afsluttede bilaterale overenskomster forud for forordning nr. 2141/70's ikrafttræden følgende forhold fastholdt og optaget i fællesskabsretten både for de seks oprindelige medlemsstater og for de nye medlemsstater. Det er derfor med urette, at Kommissionen gør gældende, at situationen i forholdet mellem de oprindelige medlemsstater pr. 31. januar 1971 allerede var reguleret ved bestemmelserne i artikel 2 i forordning nr. 2141/70.

Det Forenede Kongeriges regering har anført, at forhandlingen og konsolideringen af de beskyttede fiskerirettigheder inden for rammerne af bilag I til forordning nr. 170/83 ikke har haft virkninger for fastlæggelsen af basislinjerne. Der er med disse forhandlinger og denne konsolidering blot opnået en mere præcis fastlæggelse af de si-

delinjer, hvorved grænserne for de landområder, ud for hvilke disse særlige rettigheder har kunnet udøves, angives, hvilket i fællesskabssammenhæng er udtryk for en logisk udvikling af de hidtil bilateralt forhandlede overenskomster. Der kan ikke være tale om en ny start i den af Kommissionen anvendte betydning.

I betragtningerne til forordning nr. 170/83 finder man en udtrykkelig omtale af opretholdelsen af retsstillingen som følge af tiltrædelsesakten. Hermed er der udtrykt hensigter, der ikke harmonerer med udtalelsen om, at det var meningen at gennemføre en tilbundsgående ændring, for så vidt angår fastlæggelsen af søterritorierne på seks og tolv sømil.

Selv om Rådet i bilag I til forordning nr. 170/83 virkelig havde ønsket at fastslå grænserne landværts af disse områder på en anden måde end i forhold til variable basislinjer, ville det ikke have bestræbt sig på at gøre det med henvisning til basislinjerne. Det indgår jo i Fællesskabets lovgivende myndigheds erfaring, at det er nødvendigt i visse tilfælde at fastlægge særlige havområder på en måde, der ikke lader sig forandre, og at man hensigtsmæssigt herved kan benytte længde- og breddeangivelser. Dette indeholder forordning nr. 170/83 selv et godt eksempel på, idet det såkaldte Shetland-område, der ifølge forordningens artikel 7 skal være omfattet af en licensordning, der administreres af Kommissionen, netop i bilag II fastlægges på grundlag af bredde- og længdeangivelser undtagen på to punkter, hvor tolvsømilelinjen benyttes for at sikre kontinuitet mellem Shetland-området og den særlige ordning, der finder anvendelse inde i tolvsømileområdet. Det må bemærkes, at det sidste mål ikke kan nås, såfremt henvisningen i bilag II til tolvsømilelinjen ikke fortolkes som en angivelse af linjen beregnet fra de til enhver tid eksisterende basislinjer. I øvrigt ville det, såfremt der fandtes to tolvsømileområder, hvoraf den ene var fastlagt på grundlag af de faste basislinjer for afgrænsningen af Shetland-området og den anden på grundlag af de variable linjer, der vedrører behovene for beskyttelse af det fiskeri, der drives af medlemsstater, der ikke er kyststat, have været nødvendigt, at lovgivningsmagten traf foranstaltninger med henblik på at afgøre problemet vedrørende disse to områder, der overlapper hinanden, men er forskellige. En bestemmelse herom findes imidlertid ikke i forordning nr. 170/83.

Desuden ville anvendelsen af »fastfrosne« og ikke bevægelige linjer have været så usædvanlig, at man måtte have regnet med, at det i forordning nr. 170/83 udtrykkeligt var angivet, at kystområderne og deres basislinjer dér er blevet anvendt med en særlig betydning, der ikke svarer til den betydning, de har i de ca. 100 tilfælde, hvor områderne på seks og tolv sømil beregnet på grundlag af »basislinjerne« nævnes i fællesskabsretsakterne. Et hvilket som helst andet resultat ville være i strid med retssikkerhedsprincippet.

Man kan vanskeligt forestille sig, at Rådet har villet skabe to forskellige tolvsømileområder, et, der var beregnet på grundlag af de den 23. januar 1983 eksisterende basislinjer med henblik på behovet for beskyttelse af andre medlemsstaters fiskeri end kyststatens, og den anden, beregnet på grundlag af variable basislinjer, som skulle komme i betragtning i forbindelse med andre spørgsmål inden for den fælles fiskeripolitik. Sådanne områder ville rage ind i hinanden uden at falde sammen, hvilket ville skabe forvirring for borgerne, administrative vanskeligheder for det personale, der skal påse, at fællesskabsreglerne gennemføres, og komplikatio-

ner for angivelserne i søkort, hvori der måtte sondres mellem de to tolvsømileområder og gives oplysninger om den for hver af dem gældende retlige ordning.

Den belgiske kongelige anordning af 28. januar 1988, som Kommissionen har nævnt for at godtgøre, at en situation med to samtidigt eksisterende tolvsømileområder er praktisk gennemførlig, kan ikke tillægges betydning. For det første er anordningen blevet udstedt efter, at de begivenheder, som har givet anledning til nærværende sag, fandt sted og efter, at Belgien i nærværende sag har tilsluttet sig de synspunkter, Kommissionen forfægter i nærværende sag. For det andet har det ikke større praktisk betydning, at Belgien benytter basislinjerne fra 1983 som grundlag for beregningen af sine seks- og tolvsømileterritorier; den belgiske kyst er jo meget kort, går næsten uafbrudt i lige linje, har få undersøiske hævninger ud mod det åbne hav og alle nær kysterne, således at de ændringer af lavvandslinjen, der er sket i de sidste år, og som i øvrigt har været ganske ubetydelige, ikke har haft virkninger af betydning for seks- eller tolvsømilegrænserne. De kompetente myndigheder i Belgien har derfor heller ikke haft større vanskeligheder ved at kontrollere de to fiskerigrænser, idet de to grænser, når det gælder anvendelsen i praksis, falder sammen.

Kommissionen har anerkendt, at det tolvsømileterritorium, hvortil der henvises i forordning nr. 3094/86, skal beregnes på grundlag af variable basislinjer, men den godtager ikke det samme resultat, når der er tale om forordning nr. 170/83. Ifølge Det Forenede Kongeriges regering må dette sandsynligvis forklares med, at der findes en enkelt tolvsømilezone. Det samme fremgår også af præamblen til forordning nr. 3094/86, der bl.a. indeholder en henvisning til forordning nr. 170/83 og en udtrykkelig omtale af søterritoriet på tolv sømil.

Det Forenede Kongeriges regering har fremhævet, at ændringen af basislinjerne ikke kan anses for en ensidig handling. De eneste basislinjer, der kan benyttes, er de linjer, der er fastslået i folkeretten, og Kommissionen har selv anerkendt, at man i andre sammenhænge må gå ud fra de variable basislinjer.

Den franske regerings opfattelse, hvorefter Det Forenede Kongeriges praksis, der går ud på at benytte de variable basislinjer, når det gælder forordning nr. 170/83, er i strid med forbuddet mod at tillægge retsregler tilbagevirkende kraft og retssikkerhedsprincippet, må derfor forkastes. Det Forenede Kongerige udfærdiger forskriftsmæssigt præcise kort, der angiver grænserne for seks- og tolvsømileområderne, og disse kort offentliggøres til brug for fiskerne. En anvendelse på rimelig måde og i god tro i årevis af objektive kriterier ved fastlæggelsen af søterritoriet indeholder intet, der giver anledning til uvished eller er ensbetydende med tilbagevirkning.

Det af Kommissionen forfægtede synspunkt, hvorefter Det Forenede Kongeriges opfattelse fører til, at de fiskeriaktiviteter, der fandtes pr. 31. januar 1971, og som fortsat er blevet udøvet mellem den nye og den gamle tolvsømilegrænse, bringes til ophør, og ikke kan opnå beskyttelse i kraft af tiltrædelsesaktens artikel 100, stk. 3, giver anledning til visse vanskeligheder. Den tilsyneladende af Kommissionen anerkendte omstændighed, at artikel 100, stk. 3, ikke finder anvendelse ved en medlemsstats ændring

af sine basislinjer i overensstemmelse med folkeretten, betyder blot, at fællesskabslovgiver er gået ud fra, at spørgsmålene herom kunne løses i rette tid ad anden vej. Derfor er spørgsmålet om, hvorvidt artikel 100, stk. 3, finder anvendelse på en situation som den, der foreligger efter kundgørelsen af Territorial Sea Act 1987 ikke til hjælp overhovedet for fortolkningen af forordning nr. 170/83.

Det Forenede Kongeriges regering har yderligere gjort gældende, at de variable basislinjer, som anført af Kommissionen, fører til forskelsbehandling. Det kommer således faktisk ikke til forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller til en af selve forholdets natur flydende forskelsbehandling, idet der alene bliver tale om en differentieret behandling af forskellige forhold på grundlag af objektive kriterier, der er i overensstemmelse med fællesskabsretten, såsom udøvelse af fiskeri fra havne, der er beliggende i det geografiske område ved kysten, eller forekomsten af særlige fiskerirettigheder.

Det Forenede Kongeriges regering har afslutningsvis gentaget, at der ikke har været tale om tilsidesættelse af fællesskabsretten, og har anført, at eventuelle vanskeligheder, som fiskere fra andre medlemsstater måtte have haft, skyldes den ordning, der er indført ved tiltrædelsesakten og ved forordning nr. 170/83. De krav, som dette har givet anledning til, er i højere grad udtryk for interesser end for et retligt synspunkt. Imidlertid kan man ikke kræve, at Domstolen tilpasser indviklede kompromisløsninger, der berører en hel økonomisk sektor, hver gang en særlig interessegruppe gør gældende, at den er blevet defavoriseret.

G. F. Mancini
Refererende dommer