FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 22. februar 1990 *

Høje Domstol.

1. Kongeriget Spanien har anlagt sag med påstand om annullation af Rådets forordning (EØF) nr. 3483/88 af 7. november 1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 2241/87 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri [1].

2. Formålet med forordningen er at råde bod på visse vanskeligheder, som medlemsstaterne har haft med at kontrollere fiskekvoterne. Jeg skal — inden gennemgangen af de vigtigste bestemmelser og de fremførte anbringender — redegøre for hovedtrækkene i den fælles fiskeripolitik.

3. Fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne blev indført ved forordning (EØF) nr. 170/83 [2]. Ifølge forordningens artikel 3 skal der på fællesskabsplan årligt fastsættes samlede tilladte fangstmængder (benævnt TAC) for en bestand eller gruppe af bestande, når det for en fiskeart eller beslægtede fiskearter viser sig påkrævet at begrænse fangsternes størrelse. I henhold til artikel 4, stk. 1, skal »de fangstmængder, der står til rådighed for Fællesskabet, ... fordeles mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver enkelt medlemsstat sikres et relativt stabilt fiskeri med hensyn til hver af de pågældende bestande«. Ifølge artikel 5, stk. 2, fastsætter »medlemsstaterne ... i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser de nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter«. Hver medlemsstat kan frit fordele af sin kvote på en måde, den finder hensigtsmæssig på betingelse af, at de anvendte kriterier er i overensstemmelse med fællesskabsretten. En sådan fordeling kan bl. a. ske ved hjælp af en ordning, hvorefter visse fartøjer tildeles licenser; dette finder f. eks. sted både i Det Forenede Kongerige og i Spanien, hvilket jeg senere vender tilbage til. Fartøjernes fangster afskrives på registreringsstatens kvote, uanset landingsstedet. Kvoteoverskridelser fratrækkes ligeledes i denne stats efterfølgende kvoter. Det er derfor vigtigt for registreringsstaten hurtigt og præcist at få kendskab til udviklingen i det fiskeri, som dens fartøjer udfører for at kunne standse fiskeriet rettidigt og for ikke at blive udsat for et fradrag for en kvoteoverskridelse.

4. Overholdelsen af denne forpligtelse vanskeliggøres imidlertid af fartøjernes mulighed for at lande deres fangster i en hvilken som helst havn i Fællesskabet, jfr. artikel 6, stk. 1, og 7 i forordning nr. 2241/87 [3]. Domstolen har ganske vist i den nyligt afsagte dom i Jaderow-sagen [4] fastslået, at det

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 306, s. 2.

2 — Rådets forordning af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1).

3 — Rådets forordning af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (EFT L 207, s. 1).

4 — Dom af 14. december 1989 (C-216/87, Sml. s. 4509).

ifølge en national lovgivning om administration af kvoterne ved hjælp af licenser kan pålægges de fartøjer, der tildeles en licens, at drive fiskeriet fra indenlandske havne, og at landing i disse havne af en bestemt del af fangsterne kan være et bevis for, at denne betingelse er opfyldt. Domstolen har imidlertid vedrørende et krav om, at fartøjet anløber disse havne med bestemte mellemrum, fastslået, at

»det sidstnævnte krav dog ikke direkte eller indirekte må medføre en forpligtelse til at lande fartøjets fangster i indenlandske havne eller ... hindre et normalt fiskeri« [5].

Herefter består muligheden for at lande fangsterne i en havn i en anden medlemsstat end flagstaten fortsat, selv om den undertiden er begrænset.

5. Flere medlemsstater, som havde haft vanskeligheder med at kontrollere anvendelsen af deres kvoter, henvendte sig på et tidspunkt til Fællesskabets institutioner, som fandt at kunne imødegå vanskelighederne ved at vedtage den anfægtede forordning. Herved blev der indføjet fem nye artikler i forordning nr. 2241/87 med henblik på »at skærpe anvendelsen af fiskeribevaringsbestemmelserne ved at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne for at hindre overfiskning« [6] og mere præcist at anspore landingsmedlemsstaterne til at deltage mere aktivt i kontrolforanstaltningerne.

6. Den sagsøgende stat har alene kritiseret de fire første artikler, der er indføjet i forordning nr. 2241/87. Jeg skal derfor ét efter ét behandle de anbringender, som er fremført mod disse bestemmelser.

7. Artikel 9a pålægger landingsmedlemsstaten en pligt til på anmodning af registreringsstaten at give oplysninger om landinger i dens havne fra fiskerfartøjer, som fører registreringsstatens flag. Kongeriget Spanien har fremført to klagepunkter i denne forbindelse, for det første at der er tale om en væsentlig omkostning for landingsmedlemsstaten, og for det andet, at hver medlemsstat bør være eneansvarlig for kontrollen med sine egne kvoter.

8. Den spanske regerings repræsentant har i retsmødet også gjort gældende, at denne bestemmelse er i strid med proportionalitetsprincippet. Dette argument er i realiteten blot en omskrivning til juridiske termer af det første klagepunkt, der af intervenienterne i deres skriftlige indlæg er blevet betegnet som af hovedsagelig politisk karakter. Et argument, der hviler på, at en medlemsstat har fået pålagt en byrde som følge af en fællesskabsforpligtelse, kan kun med rette fremføres for Domstolen, såfremt det gøres gældende, at der er sket en overtrædelse af ligheds- eller proportionalitetsprincipperne. Domstolen har således i Howe og Bainbridge-dommen fastslået, at

»selv om vanskeligheder, der er forbundet med anvendelsen af en fællesskabsbestemmelse, kan have betydning for fortolkningen af bestemmelsen, kan disse ikke anfægte dens gyldighed« [7].

Domstolen har dog i talrige domme krævet, at

»fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke går ud over, hvad der er egnet til og nødvendigt for at opfylde de tilsigtede mål« [8].

5 — Punkt 4 i domskonklusionen.

6 — Første betragtning.

7 — Dom af 30. september 1982, præmis 19 (317/81, Sml. s. 3257).

8 — Dom af 17. maj 1984, Denkavit *Nederland*, præmis 25 (15/83, Sml. s. 2171); se også dom af 20. februar 1979, Buitoni (122/78, Sml. s. 677); dom af 23. februar 1983, Fromençais (66/82, Sml. s. 395).

Jeg skal derfor i lyset af proportionalitetsprincippet gennemgå lovligheden af den ved den anfægtede forordning indførte artikel 9a.

9. For det første kan man stille det spørgsmål, om der ved denne bestemmelse virkelig indføres en ny forpligtelse og, mere præcist, om den medfører en væsentlig meromkostning for landingsstaten. Ifølge artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 2241/87 skal medlemsstaterne allerede drage omsorg for, at alle landinger fra fiskerfartøjer, som fører en medlemsstats flag, bliver registreret, når der er tale om bestande eller grupper af bestande, der er undergivet TAC eller kvoter. Artiklens stk. 2 pålægger hver medlemsstat en pligt til inden den 15. i hver måned at give meddelelse til Kommissionen om de mængder af en bestand eller grupper af bestande, undergivet TAC eller kvoter, som er landet i løbet af den foregående måned. Kommissionen kan anmode om mere detaljerede eller hyppigere oplysninger, når fangsterne af bestande, undergivet TAC eller kvoter, vil kunne nå det fastsatte niveau. I artiklens stk. 3 bestemmes, at »Kommissionen underretter medlemsstaterne om de meddelelser, den har modtaget... senest ti dage efter den dato, på hvilken den har modtaget disse meddelelser«.

10. Virkningen af artikel 9a er derfor alene, at der indføres en mulighed for *direkte* afgivelse af oplysninger fra landingsstaten til registreringsstaten, mens disse oplysninger tidligere nødvendigvis skulle afgives via Kommissionen. Denne nye forpligtelse gælder i øvrigt kun, når registreringsstaten anmoder herom. Ganske vist skal oplysningerne — som den spanske regering har anført under retsmødet — fremsendes inden fire dage, hvilket er noget andet end at fremsende oplysninger under ét til Kommissionen. Artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 giver imidlertid — som jeg allerede har påpeget — Kommissionen mulighed for at kræve mere detaljerede eller hyppigere oplysninger. På samme måde forpligter artikel 9, stk. 1, medlemsstaterne til at lade landingerne registrere. Derfor er landingsstatens kompetente myndigheder allerede i besiddelse af de krævede oplysninger. Den af Spanien påståede meromkostning ser således, såfremt Domstolen skal tillægge den betydning, under alle omstændigheder ud til at være uvæsentlig.

11. For det andet mener jeg, at den pågældende foranstaltning, for så vidt som formålet er at give registreringsstaten mulighed for hurtigere at få kendskab til udviklingen i de fangstmængder, som tages af de fartøjer, der fører dens flag, og at forebygge, at fartøjsførerne indsender forkerte oplysninger til denne stats kompetente myndigheder, ikke er uforholdsmæssig i forhold til den tilsigtede skærpelse af kontrol- og bevaringsbestemmelserne. Jeg kan vanskeligt forestille mig et andet system, som bedre kan sikre gennemførelsen af disse formål, der må betragtes som helt legitime. At byrden ved at kontrollere oplysningerne i praksis i større omfang falder på Kongeriget Spanien end på de andre medlemsstater, skyldes udelukkende, at talrige fiskeriforetagender af forskellige grunde vælger de spanske havne som landingssted. Denne situation kan imidlertid tænkes at ændre sig. Man kan i hvert fald ikke lade en fællesskabsforordnings lovlighed afhænge af de administrative byrder, som skyldes skiftende faktiske omstændig-

heder. Det første anbringende kan derfor efter min opfattelse ikke lægges til grund.

12. Det andet anbringende forudsætter, at der i forbindelse med den fælles fiskeripolitik findes en regel om, at hver medlemsstat har ret til kun at kontrollere sine egne fartøjer. Dette argument har den sagsøgende stat ligeledes fremført som grundlag for sin kritik af de andre bestemmelser i den anfægtede forordning, en kritik, som i det hele bygger på det princip, at alene registreringsstaten er forpligtet til at gennemføre en sådan kontrol, helt uafhængigt af ethvert samarbejde med landingsstaten. Sådanne anbringender sætter spørgsmålstegn ved selve formålet med den anfægtede forordning og må efter min opfattelse give anledning til mere generelle overvejelser vedrørende opbygningen og sammenhængen i den fælles bevaringsordning for fiskeressourcerne. Jeg skal derfor senere gennemgå disse samlet[9].

13. I henhold til den næste bestemmelse, artikel 11a, har landingsstaten pligt til at kontrollere, at fartøjer, der er registreret i en medlemsstat, som har indført et licenssystem i forbindelse med anvendelsen af sine kvoter, er i besiddelse af en sådan licens. Kongeriget Spanien har fremført to anbringender i denne forbindelse: for det første er virkningen heraf, at licenssystemet gøres til et fællesskabsanliggende, og for det andet fører bestemmelsen til, at kontrolbyrden i forbindelse med en administrativ ordning, der er indført i én medlemsstat, overføres til en anden medlemsstat. Også her har repræsentanten for den sagsøgende stat under retsmødet knyttet dette andet anbringende til en overtrædelse af proportionalitetsprincippet.

14. Til det første anbringende har Kommissionen gjort gældende, at artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87 pålægger hver medlemsstat at kontrollere udøvelsen af fiskeriet og dertil knyttet virksomhed, »for at sikre, at alle gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger overholdes«. Kommissionen fortolker denne bestemmelse og navnlig udtrykket »alle gældende regler« som en henvisning ikke alene til fællesskabsforordningerne i forbindelse med den fælles fiskeripolitik, men også til de nationale bestemmelser, der er vedtaget med hjemmel i en delegeret kompetence til gennemførelse af denne fælles politiks formål, f.eks. indførelse af en licensordning i forbindelse med fordeling af fangstmængder.

15. Dette argument er efter min opfattelse relevant. Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 giver nemlig medlemsstaterne kompetence til »i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser [at fastsætte] de nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter«. Domstolen har i øvrigt i den ovennævnte Jaderow-sag udtalt, at

»ordningen med nationale kvoter blev indført for at gøre det muligt at gennemføre de i artikel 102 i tiltrædelsesakten af 1972 omhandlede foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne så hurtigt som muligt. Kvoteordningen er således et skridt hen imod en fælles fiskeripolitik, der skal føre til omstrukturering af fiskerflåden og tilpasning af denne til de fiskeressourcer, der er til rådighed«[10].

Domstolen fastslog derefter, at

9 — Se punkterne 40-43.

10 — Præmis 24.

»... de foranstaltninger, medlemsstaterne måtte træffe under udøvelsen af den kompetence, der er tillagt dem ved artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, med henblik på at udelukke visse fartøjer, der sejler under deres flag, fra at deltage i udnyttelsen af deres nationale kvote, kun [er] berettigede, hvis de er egnede til og nødvendige for at virkeliggøre ... formål[et] med kvoterne« [11].

16. Det kan således ikke bestrides, at en licensordning henhører under »gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger« som omhandlet i artikel 1 i forordning nr. 2241/87. Når en sådan ordning er omfattet af de gældende foranstaltninger inden for den fælles fiskeripolitik, kan jeg vanskeligt se, at fællesskabslovgiveren ikke skulle kunne tage den i betragtning og på visse betingelser lade alle medlemsstaterne deltage i kontrollen med, at fartøjerne har licens.

17. Intet forhindrer ganske vist Rådet i at indføre en tilsvarende samarbejdsbestemmelse vedrørende andre kvoteadministrationsordninger end licensordningen. Dette er imidlertid ikke sket. Af de forskellige tænkelige ordninger har fællesskabslovgiveren alene taget licensordningen i betragtning, idet det i artikel 11a bestemmes, at en medlemsstat, som har indført en sådan ordning i forbindelse med sin kvoteadministration, kan underrette Kommissionen og de andre medlemsstater om, hvilke fartøjer, der har fået licens, og om licensen er trukket tilbage eller suspenderet. I så fald skal landingsstaten kontrollere, om de pågældende fartøjer er i besiddelse af en licens. Det ser ud til, at flertallet af medlemsstater har indført en licensordning.

18. Spørgsmålet er imidlertid ikke uvigtigt, idet vi nærmer os spørgsmålet om lovgivningens hensigtsmæssighed. Rådet sikrer på en måde, at licensordningen — uden at den gøres til en fællesskabsanliggende — gennemføres ved hjælp af en samarbejdsforpligtelse for alle medlemsstaterne. Efter min opfattelse er der ikke, medmindre lighedsprincippet tilsidesættes, noget der forbyder fællesskabslovgiveren at tage hensyn til nationale forskrifter eller lovgivning, som efter dennes opfattelse er den bedst egnede til at gennemføre Traktatens formål, ved på en vis måde at anerkende de nationale forskrifter. Fællesskabsretten bør kunne lade sig inspirere af de nationale retssystemer, som teknisk set ser ud til at være mest effektive. Domstolen kan ikke, medmindre den sætter sig i Rådets sted, drage lovgiverens valg af de regler, der findes hensigtsmæssige, i tvivl. En tilsidesættelse af lighedsprincippet kan dog få mig til at ændre opfattelse. I denne sammenhæng er det tilstrækkeligt at påpege, som Kommissionen har gjort det i retsmødet, at hovedparten af medlemsstaterne, herunder Spanien, har valgt licensordningen til administration af deres kvoter, og at den sagsøgende stat ikke har godtgjort, hvorledes den anfægtede bestemmelse tilsidesætter lighedsprincippet.

19. Det andet anbringende — vedrørende overførsel af byrden ved en ordning, der er indført af én medlemsstat, til en anden medlemsstat — angår ligeledes det princip, som den sagsøgende stat påstår eksisterer, og hvorefter hver stat kun skal kontrollere egne fartøjer. Som allerede nævnt vil jeg gennemgå dette anbringende nedenfor [12].

20. Den i forordning nr. 2241/87 indsatte artikel 11b giver registreringsstaten adgang til at pålægge fiskerfartøjer, som fører dens

11 — Præmis 25.

12 — Se punkterne 40-43.

flag, en forpligtelse til, når de ikke har overholdt bevarelses- og kontrolforanstaltningerne på fiskeriområdet, ved landing eller omladning i en anden medlemsstats havn eller farvande, at medføre et dokument, der er attesteret af registreringsmedlemsstaten, med angivelse af, at denne har inspiceret fartøjet i løbet af de sidste to måneder. Denne foranstaltning kan have en varighed af ét år fra konstateringen af overtrædelsen.

21. Den sagsøgende stat har fremført ét anbringende i denne forbindelse, nemlig at bestemmelsen udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion, der er forbudt i henhold til EØF-Traktatens artikel 34. Under retsmødet har den spanske regerings repræsentant påpeget, at fællesskabsretsakter vedrørende den fælles fiskeripolitik ikke kan indeholde undtagelser fra artikel 34.

22. Denne sidste bemærkning er efter min opfattelse fuldstændig korrekt. I henhold til EØF-Traktatens artikel 38, stk. 1, omfatter den fælles landbrugspolitik også fiskeriprodukter. Det har længe været fastslået i Domstolens praksis, at bestemmelserne om varers frie bevægelighed efter overgangsperiodens udløb finder anvendelse på produkter, som henhører under den fælles landbrugspolitik [13]. Alle disse afgørelser drejede sig ganske vist om nationale foranstaltninger og ikke om fællesskabsbestemmelser. Domstolen har imidlertid i dommen i Les Fils de Henri Ramel-sagen [14] udtalt, at

»de udstrakte beføjelser, som er tillagt fællesskabsinstitutionerne med henblik på gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, såvel inden for landbrugssektoren som sådan som inden for de enkelte landbrugsområder, i hvert fald efter overgangsperiodens udløb skal udøves ud fra synspunktet markedets enhed og under udelukkelse af enhver foranstaltning, der modvirker ophævelsen af told og kvantitative restriktioner eller afgifter eller foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne« [15]

23. Domstolen bragte i Denkavit Nederland-sagen [16] denne praksis i anvendelse specielt i forbindelse med artikel 34 ved at tage stilling til foreneligheden med denne artikel af bestemmelserne i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1725/79 [17], hvorved der for eksport i løs vægt af foderblandinger indførtes en administrativ kontrol, som på mindre væsentlige punkter adskilte sig fra kontrollen med forhandlingen af varerne i indlandet.

24. Hertil kommer — som den spanske regering har påpeget i stævningen [18] — at fisks oprindelse afgøres ved hjælp af det flag, der føres af fartøjet, som har fanget fisken, jfr. artikel 4, stk. 1 og 2, litra f), i Rådets forordning (EØF) nr. 802/68 af 27. juni 1968 om den fælles definition af begrebet varers oprindelse [19]. Salg af fangsten i en anden medlemsstats havn end flagstaten udgør således en udførsel.

13 — Dom af 10. december 1974, Charmasson (48/74, Sml. s. 1383); dom af 29. marts 1979, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (231/78, Sml. s. 1447); dom af 29. november 1978, Pigs Marketing (83/78, Sml. s. 2347); dom af 3. februar 1983, F. van Laipen (29/82, Sml. s. 151); dom af 5. juni 1985, Roelstraete (116/84, Sml. s. 1705).

14 — Dom af 20. april 1978 (80/77 og 81/77, Sml. s. 927).

15 — Præmis 35.

16 — Sag 15/83, jfr. ovenfor.

17 — Forordning af 26. juli 1979 om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver til kalvefoder (EFT L 199, s. 1).

18 — Side 7.

19 — EFT 1968 I, s. 157.

25. Det er derfor nødvendigt at undersøge artikel 11b's forenelighed med EØF-Traktatens artikel 34. I henhold til Domstolens faste praksis tager artikel 34 sigte på foranstaltninger,

»hvis formål eller virkning særlig er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, således at der herved sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarkedet en særlig fordel til skade for produktionen eller handelen i andre medlemsstater« [20].

26. Efter min opfattelse er der tre karakteristiske træk ved den foranstaltning, som Traktatens artikel 34 forbyder: For det første skal der foreligge en hindring, der *særligt* gælder eksporthandelen, for det andet en forskelsbehandling mellem en stats handel på hjemmemarkedet og dens eksporthandel, og endelig skal foranstaltningen have et særligt formål, nemlig at skabe en fordel for den indenlandske produktion eller hjemmemarkedet.

27. Artikel 11b opfylder efter min opfattelse ikke disse tre betingelser. Ganske vist pålægges det de fartøjer, som underkastes den supplerende kontrol, at vende tilbage til en havn i registreringsstaten mindst hveranden måned for at blive inspiceret. Dette kan imidlertid sagtens finde sted *før* fangstperioden i det omfang, hvor denne er kortere end to måneder, og hvor det pågældende fartøj — modsat oplysningerne i stævningen — uden vanskeligheder kan lande sine fangster i én eller flere havne efter eget valg uden forud herfor at skulle vende tilbage til registreringsstaten. Kommissionen har i øvrigt under den mundtlige forhandling anført, at kun tre fartøjer til dato har været underkastet en sådan foranstaltning (to af de franske myndigheder og et af de belgiske myndigheder). Såfremt der forekommer en hindring for eksporthandelen, er den derfor af ringe omfang, og der vil navnlig ikke være tale om en *særlig* hindring, da den anfægtede bestemmelse indgår i et almindeligt administrativt kontrolsystem vedrørende overholdelsen af fællesskabsforpligtelserne på fiskeriområdet.

28. Dernæst ser det ganske vist ud til, at foranstaltningen medfører forskelsbehandling mellem handelen på medlemsstaternes hjemmemarked og eksporthandelen i det omfang, hvor et fartøj, der systematisk kun lander sine fangster i registreringsstatens havne, ikke kan underkastes forpligtelsen til periodiske inspektioner; denne forskelsbehandling er dog mere tilsyneladende end reel, da medlemsstaterne i henhold til artikel 15 i forordning nr. 2241/87 generelt har indført kontrol- og sanktionsforanstaltninger for deres fartøjer, og sådanne foranstaltninger i realiteten fører til en tilsvarende indskrænkning i handelen med fangsterne på den pågældende stats hjemmemarked.

29. Selv om der måtte eksistere en forskelsbehandling, har den under ingen omstændigheder hverken til formål eller som virkning at sikre en særlig fordel for en medlemsstats hjemmemarked.

20 — Dom af 8. november 1979, Groenveld, præmis 7 (15/79, Sml. s 3409); dom af 14. juli 1981, Oebel, præmis 15 (155/80, Sml. s. 1993); dom af 1. april 1982, Holdijk, præmis 11 (141/81, 142/81 og 143/81, Sml. s. 1299); dom af 15. december 1982, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, præmis 13 (286/81, Sml. s 4575); dom af 10. marts 1983, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage, præmis 12 (172/82, Sml. s. 555); dom af 7. februar 1984, Jongeneel Kaas, præmis 22 (237/83, Sml. s. 483); ovennævnte sag 15/83, præmis 16; dom af 13. december 1984, Haug-Adrion, præmis 20 (253/83, Sml. s. 4277).

30. Derfor er artikel 11b efter min opfattelse ikke i strid med Traktatens artikel 34, og den sagsøgende stats anbringende i den anledning kan ikke lægges til grund.

31. Sagsanlægget omfatter også artikel 11c, som blev indføjet i forordning nr. 2241/87 ved den anfægtede forordning. Ifølge denne bestemmelse skal landingsmedlemsstatens kompetente myndigheder, såfremt de konstaterer en overtrædelse af artikel 11, stk. 3, tredje afsnit, og artiklerne 11a og 11b i forordning nr. 2241/87, anlægge en straffesag eller træffe administrative foranstaltninger mod fartøjets fører eller enhver anden ansvarlig person med henblik på, at de berøves det økonomiske udbytte af overtrædelsen. Retshåndhævelsen kan overdrages til registreringsmedlemsstatens kompetente myndigheder efter aftale med disse på betingelse af, at overdragelsen giver bedre muligheder for at opnå det ønskede resultat. Forholder landingsstaten sig passiv, kan de ulovligt landede mængder afskrives på dennes kvote.

32. Kongeriget Spanien har fremført fire anbringender i forbindelse med denne bestemmelse. For det første skaber bestemmelsen supplerende byrder for landingsstaten, som kun bør have pligt til at kontrollere egne fartøjer. For det andet er bestemmelsen i strid med almindelige strafferetlige regler, som begrænser en stats kompetence til dens territorialfarvande. For det tredje er den i strid med proportionalitetsprincippet i det omfang, hvor afskrivningen af ulovlige landinger på landingsstatens kvote er til skade for denne stats fiskere og bebyrder denne stat med en anden stats forsømmelser i forbindelse med dens overvågning af egne fartøjer. Endelig er afskrivningen som sanktion i strid med princippet om ret til adgang til rettergang. I stedet for et søgsmål i henhold til EØF-Traktatens artikler 169 og 170, er det tilstrækkeligt, at Kommissionen træffer en afgørelse efter høring af forvaltningskomiteen.

33. Det første og det tredje anbringende vil jeg gennemgå til sidst, da der i forbindelse med artikel 11c blot er tale om en gentagelse af den kritik, som allerede er fremsat i forbindelse med andre bestemmelser i den anfægtede forordning. Udgangspunkt er også her en manglende erkendelse af, at landingsstaten har en samarbejdsforpligtelse i forbindelse med kontrol af andre medlemsstaters fartøjer.

34. Det andet anbringende vedrører som nævnt de traditionelle grænser for en stats kompetence på strafferetsområdet. Her opstår der en særlig vanskelighed i forbindelse med definitionen af begrebet kvoteoverskridelse, således som det fremgår af artikel 11, stk. 3, tredje afsnit, i forordning nr. 2241/87. Når en kvote er opbrugt, skal fiskerfartøjerne i henhold til bestemmelsens ordlyd *ophøre med at fiske*; de skal ligeledes ophøre med at *beholde fangsterne om bord, omlade eller lande* dem, når de er fanget efter datoen for fiskestoppet. Når en medlemsstat således har indstillet fiskeriet, kan en overtrædelse af fællesskabsreglerne også bestå i fangst, opbevaring om bord, omladning eller landing.

35. Disse aktiviteter finder ikke alle sted i territorialfarvandene. To forhold fører imidlertid efter min opfattelse til, at anbringendet bør forkastes.

36. For det første er princippet om fællesskabsrettens forrang til hinder for, at en medlemsstat påberåber sig intern lovgivning, selv straffebestemmelser, som grundlag for

ikke at gennemføre fællesskabsforpligtelser. Domstolen har allerede fastslået, at

»fællesskabsretten ikke [kan] ... have forskellig virkning under hensyn til de områder af national ret, på hvilke den kan indvirke« [21].

Dette argument må således forkastes på grund af fællesskabsrettens forrang. Jeg skal ydermere påpege, at artikel 11c ikke griber ind i medlemsstaternes frihed til at fastsætte straffeprocessuelle regler eller regler om sanktionerne, bortset fra at den valgte foranstaltning skal fratage den ansvarlige det økonomiske udbytte af overtrædelsen. Landingsstaten har i øvrigt mulighed for alene at anvende en administrativ foranstaltning.

37. For det andet ser det ud til, at forordningens gyldighed kun kan bestrides med udgangspunkt i folkeretlige regler. Kongeriget Spanien har ikke udtrykkeligt fremført et sådant argument, men synes dog at henvise til disse regler, når det påberåber sig, at staterne kun har kompetence til at pålægge sanktioner inden for deres eget territorium [22]. Dette argument er vigtigt, fordi Fællesskabet under udøvelsen af den myndighed, som tidligere tilkom medlemsstaterne, skal overholde de forpligtelser for staterne, som følger af folkeretten. Det er derfor nødvendigt med en kortfattet gennemgang af de relevante regler.

38. Jeg skal her henvise til De Forenede Nationers havretskonvention, som, uanset at den endnu ikke er trådt i kraft, afspejler den internationale doktrins overvejelser på området, idet reglerne om havenes retsforhold er resultatet af »mutual accommodation, reasonableness and co-operation«, som Den Internationale Domstol har udtrykt det [23]. I henhold til konventionens artikel 61, stk. 1, skal »kyststaten ... gennem passende bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger sikre, at opretholdelsen af de levende ressourcer i den eksklusive økonomiske zone ikke bringes i fare ved overudnyttelse. Efter behov skal kyststaten og kompetente internationale organisationer, det være sig lokale, *regionale* [24] eller globale, samarbejde herom«. I øvrigt kan kyststaten ifølge artikel 73, stk. 1, »i udøvelsen af sine suveræne rettigheder til at udforske, udnytte, bevare og forvalte de levende ressourcer i den eksklusive økonomiske zone træffe sådanne forholdsregler, herunder boarding, inspektion, tilbageholdelse og *andre retsskridt* [25], som måtte være nødvendige for at sikre overholdelse af de love og forskrifter, som den har udstedt i overensstemmelse med denne konvention«. Det fremgår af artikel 57, at »den eksklusive økonomiske zone ... ikke [må] strække sig ud over 200 sømil fra de basislinjer, fra hvilke søterritoriets bredde måles« [26]. Kyststaterne fastsætter i reglen deres territoriale farvand til 12 sømil. Spanien har undertegnet havretskonventionen den 4. december 1984 og Fællesskabet undertegnede den den 7. december s.å. Lad mig endelig for fuldstændighedens skyld bemærke, at det for så vidt angår det åbne hav følger af artikel 63,

21 — Dom af 21. marts 1972, den Italienske Republiks anklagemyndighed mod SAIL, præmis 5 (82/71, Sml. s. 43); se om spørgsmålet generelt D. Maidani og J. Biancarelli: »L'incidence du droit communautaire sur le droit pénal des Etats membres«, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, 1984*, nr. 2, s. 225, og nr. 3, s. 455.

22 — Det skriftlige indlæg, s. 11.

23 — Dom af 25. juli 1974, Forbundsrepublikken Tyskland mod Island, Fisheries Jurisdiction Case, ICJ Reports 1974, s. 192, præmis 45.

24 — Min fremhævelse.

25 — Min fremhævelse.

26 — Se konventionsteksten i bl. a. R. J. Dupuy og D. Vignes: »Traité du nouveau droit de la mer«, *Economica*, Bruylant, 1985.
O. a.: i den danske oversættelse er havretskonventionen citeret fra Udenrigsministeriets uofficielle oversættelse fra maj 1988.

stk. 2, sammenholdt med artikel 116 b) i konventionen, at »hvor den samme bestand eller de samme bestande af tilknyttede arter forekommer både inden for den eksklusive økonomiske zone og i et område, som støder op til zonen, skal kyststaten og stater, som driver fiskeri af sådanne bestande i det tilstødende område, søge, enten direkte eller gennem passende lokale eller *regionale organisationer*[27] at nå til enighed om de nødvendige foranstaltninger med henblik på bevarelsen af disse bestande i det tilstødende område«[28]. Fællesskabet har i øvrigt indgået to konventioner om det fremtidige multilaterale samarbejde på fiskeriområdet i Nordatlanten[29], hvori det udtales, at de pågældende kyststater »i overensstemmelse med folkerettens principper herom har udvidet deres jurisdiktion over de biologiske ressourcer i de tilstødende farvande til grænser, som højst ligger 200 sømil fra de basislinjer, fra hvilket søterritoriets udstrækning måles«. Konventionen vedrørende det nordvestlige Atlanterhav trådte i kraft den 1. januar 1979 og konventionen om det nordøstlige Atlanterhav den 17. marts 1982.

39. Efter min opfattelse er der således ikke grundlag for den spanske opfattelse af, at Kongeriget Spaniens kompetence til at sikre bevarelse af fiskeressourcerne er begrænset til dets territorialfarvande. Tværtimod tillader FN-konventionen for så vidt angår fiskeri såvel i den eksklusive økonomiske zone som uden for denne udtrykkeligt samarbejdsforanstaltninger for stater, der deltager i en regional organisation som Det Europæiske Økonomiske Fællesskab.

40. Jeg har dog kun for fuldstændighedens skyld gennemgået dette punkt, da den sagsøgende stat som tidligere nævnt ikke udtrykkeligt har fremført det, og fordi, hvilket jeg også tidligere har fremført, anbringendet skal forkastes alene på grundlag af princippet om fællesskabsrettens forrang.

41. Det fjerde anbringende, der vedrører afskrivningen af ulovlige fangster på landingsmedlemsstatens kvote, er efter min opfattelse ikke relevant. Domstolen behøver i denne sammenhæng ikke at tage stilling til den debat, der har været ført mellem parterne om, hvorvidt denne afskrivningsordning udgør en sanktion over for landingsmedlemsstaten. Uanset foranstaltningens retlige karakter hviler den sagsøgende stats kritik hovedsagelig på princippet om ret til rettergang, idet der i stævningen foretages en sammenligning mellem fremgangsmåden i henhold til artikel 11c i den anfægtede forordning — der udelukkende er »administrativ« — og ifølge EØF-Traktatens artikler 169 og 170, som ligeledes omfatter en judiciel fase for Domstolen. Til dette punkt er det tilstrækkeligt at nævne, at der intet er til hinder for, at den pågældende stat anlægger et annullationssøgsmål på grundlag af EØF-Traktatens artikel 173 til prøvelse af Kommissionens afgørelse. Der er således ikke sket nogen tilsidesættelse af princippet om ret til rettergang.

42. Første og tredje anbringende går ud på, at der på to punkter er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, for det første derved, at landingsstatens pligt til at forfølge overtrædelser af fællesskabsreglerne, også når fartøjerne ikke fører landingsstatens flag, er for byrdefuld, og for

27 — Min fremhævelse.

28 — Konventionens artikel 63, stk. 2.

29 — For Nordvestatlanten: Rådets forordning (EØF) nr. 3179/78 af 28. december 1978 om Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs indgåelse af konventionen om det fremtidige multilaterale samarbejde vedrørende fiskeriet i det nordvestlige Atlanterhav (EFT L 378, s. 1); for Nordøstatlanten: Rådets afgørelse 81/608/EØF af 13. juli 1981 om indgåelse af konvention om det fremtidige multilaterale samarbejde vedrørende fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav (EFT L 227, s. 21).

det andet derved, at afskrivning af ulovlige fangster på landingsstatens kvote i tilfælde af, at der ikke sker en administrativ eller judiciel retshåndhævelse, er en uforholdsmæssig sanktion. Som jeg flere gange har nævnt, er Kongeriget Spanien nemlig af den opfattelse, at der eksisterer et fællesskabsretligt princip om, at hver medlemsstat kun skal kontrollere de fartøjer, som fører dens eget flag, og kun skal pålægge disse fartøjer sanktioner. Der er ingen tvivl om, at et sådant argument ikke alene sætter spørgsmålstegn ved selve formålet med Rådets vedtagelse af den anfægtede forordning, men også ved sammenhængen i fællesskabsordningen vedrørende bevarelse af fiskeressourcerne.

43. Når der ikke ved den fælles fiskeripolitik kan gøres undtagelse fra de andre former for »fri bevægelighed«, som indrømmes ved EØF-Traktaten, må der heller ikke ved opdelingen af udnyttelsen af havets ressourcer i nationale kvoter ske en tilsidesættelse af den frie etableringsret eller arbejdskraftens og varers frie bevægelighed. Domstolen har da også i Jaderow-sagen [30] fastslået, at fartøjer, der fisker på en medlemsstats kvote, kan lande deres fangster i en hvilken som helst anden stat i Fællesskabet. Hver stat er imidlertid ansvarlig for en overskridelse af dens kvote, og Domstolen opfatter denne forpligtelse meget strengt. I sagen Nederlandene mod Kommissionen forkastede den således den nederlandske regerings argument om, at det var umuligt at føre den nødvendige kontrol. Domstolen udtalte, at

det påhviler medlemsstaterne, som er pålagt at gennemføre fællesskabsforskrifterne i forbindelse med den fælles markedsordning for fiskerivarer, at overvinde disse vanskeligheder ved at træffe passende foranstaltninger [31].

44. Registreringsstaten skal således kunne styre udviklingen i fangsterne, og den skal til dette formål så hurtigt som muligt kunne disponere over de nødvendige oplysninger. Den skal derfor også kunne få hjælp fra andre medlemsstater til licenskontrollen, for så vidt som den ikke kan gennemføre nogen som helst form for kontrol i tilfælde, hvor et fartøj, som har en licens, normalt lander fangsterne i en anden medlemsstats havne. Det samme gælder for den supplerende kontrolforanstaltning i artikel 11b.

45. Jeg må slå fast, at dette ikke kan gennemføres uden landingsstatens medvirken. Det påberåbte princip om, at hver medlemsstat kun burde kontrollere egne fartøjer, ville i øvrigt kun kunne gælde, såfremt fællesskabsfartøjerne havde pligt til kun at lande fangsterne i flagstatens havne, hvilket ville være en åbenbar hindring, navnlig for varernes frie bevægelighed. I det omfang fartøjer, der er underkastet reglerne i den fælles fiskeripolitik, kan lande fangsterne i en hvilken som helst havn i Fællesskabet, kan landingsstatens deltagelse i den kontrol, som skal gennemføres i henhold til fællesskabslovgivningen, ikke drages i tvivl. Det er derfor konsekvent, at artikel 1 i forordning nr. 2241/87 pålægger alle medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre overholdelsen af de bestemmelser, som er vedtaget med henblik på gennemførelsen af formålene med den fælles fiskeripolitik. Der er her i øvrigt

30 — Ovennævnte sag 216/87.

31 — Dom af 2. februar 1989, præmis 15 (262/87, Sml. s. 225, O. a.: summarisk offentliggørelse).

blot tale om, at princippet om fællesskabssolidariteten anvendes i forbindelse med den fælles fiskeripolitik — et princip, som Domstolen har fastslået er et led i Fællesskabets grundlag [32] — og om at fremhæve staternes forpligtelse til samarbejde om virkeliggørelsen af Traktatens målsætning, jfr. EØF-Traktatens artikel 5.

46. For så vidt angår den foranstaltning, hvorved det skal sikres, at landingsstaten opfylder sine forpligtelser — dvs. at ulovlige fangster afskrives på dens kvote, hvis den ikke håndhæver bestemmelserne — er den i sig selv forholdsmæssig, da den er en *direkte konsekvens* af den skade, der er sket i forbindelse med bevarelsen af de fælles ressourcer. En sådan forpligtelse går ifølge Domstolens praksis ikke ud over, »hvad der egnet og nødvendigt for at opfylde det tilsigtede mål« [33]. Den sagsøgende stat har i øvrigt ikke påvist, at andre foranstaltninger skulle kunne opfylde det samme formål og medføre færre administrative byrder. Lad mig endelig bemærke, at dette samarbejde mellem staterne vedrørende den fælles fiskeripolitik ikke har karakter af en undtagelse i forhold til de foranstaltninger, der er indført for andre fælles politikker.

47. De fremførte anbringender kan derfor efter min opfattelse ikke berøre gyldigheden af artiklerne 9a, 11a, 11b og 11c, som indføjet i forordning nr. 2241/87 ved den anfægtede forordning.

48. Jeg skal derfor foreslå, at sagsøgte frifindes i den af Kongeriget Spanien anlagte sag, og at den sagsøgende medlemsstat betaler sagens omkostninger, herunder intervenienternes.

32 — Dom af 29. juni 1978, BP mod Kommissionen, præmis 15 (77/77, Sml. s. 1513).

33 — Ovennævnte sag 15/83, præmis 25.