urcerne, hvis grundlag er en fordeling i form af kvoter til medlemsstaterne af de fangstmængder, der er til rådighed for Fællesskabet.

En medlemsstat kan ikke frigøre sig fra den forpligtelse, som påhviler den i henhold til artikel 10, stk. 2, til foreløbigt at forbyde fiskeri fra fartøjer, der fører dens flag, eller er registreret i medlemsstaten fra den dato, hvor fangsterne af kvoterede bestande, taget af disse fiskerfartøjer, må antages at have opbrugt den nationale kvote, ved at henvise til praktiske vanskeligheder, som skulle have forhindret medlemsstaten i at forudse den forestående opfiskning af kvoterne. Kontrolforanstaltningerne i forordning nr. 2057/82 og specielt artiklerne 6 og 9, hvorefter alle landinger skal opgøres og registreres, vil nemlig, såfremt de er blevet iværksat på rette måde, give de nationale myndigheder tilstrækkelige oplysninger til at forudse opfiskningen af kvoterne og træffe passende forholdsregler. Ydermere har medlemsstaten, såfremt den anser disse foranstaltninger for utilstrækkelige, mulighed for i henhold til artikel 14 i forordning nr. 2057/82 at indføre supplerende kontrolforanstaltninger, som er mere vidtgående end forordningens mindstekrav.

2. En bestemmelse af generel rækkevidde kan kun anvendes selvstændigt i situationer, hvor fællesskabsretten ikke indeholder mere specielle regler. Det følger heraf, at når en bestemmelse af generel rækkevidde er blevet gennemført ved en særlig regel, og når Domstolen har fastslået, at en medlemsstat har tilsidesat denne særlige forpligtelse, er det ikke længere nødvendigt at undersøge, om den pågældende stat i øvrigt har tilsidesat den generelle bestemmelse, som er hjemmelen for den første forpligtelse.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-244/89 *

I — Sagens retlige baggrund og den forudgående administrative behandling

1. Artiklerne 2, 3, 4 og 11 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) giver Rådet hjemmel til at begrænse fiskeriindsatsen for hver fiskeart eller gruppe af fiskearter, især ved begrænsning af fangstmængderne. De fangstmængder, der er til rådighed for Fællesskabet, fordeles hvert år mellem medlemsstaterne i form af kvoter.

* Processprog: fransk.

2. Inden for rammerne af aftalen om gensidige fiskerirettigheder for 1986 mellem Fællesskabet og Norge blev der ved Rådets forordning (EØF) nr. 3730/85 af 20. december 1985 om fordeling mellem medlemsstaterne af visse fangstkvoter for fartøjer, der udøver fiskeri i Norges økonomiske zone og i fiskerizonen omkring Jan Mayen (EFT L 361, s. 66) — hvis anvendelsesperiode blev forlænget indtil den 31. december 1986 ved Rådets forordning (EØF) nr. 114/86 af 20. januar 1986 (EFT L 17, s. 4) — bestemt, at fangster, som i 1986 blev taget af fartøjer, der fører en medlemsstats flag, i farvande nord for 62°00' nordlig bredde, som henhører under Norges økonomiske zone, eller i fiskerizonen omkring Jan Mayen, ikke måtte overstige de i bilag I fastsatte kvoter. I bilaget blev den franske fangstkvote fastsat til 65 tons »andre arter (som bifangster)«.

3. Inden for rammerne af ordningen mellem Fællesskabet og Færøerne om gensidige fiskerirettigheder for 1986, aftalt i overensstemmelse med den procedure, der er fastsat i fiskeriaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på den ene side og den danske regering og Færøernes landsstyre på den anden side, der er indeholdt i bilaget til Rådets forordning (EØF) nr. 2211/80 af 27. juni 1980 (EFT L 226, s. 11), blev der ved Rådets forordning (EØF) nr. 3732/85 af 20. december 1985 om fordeling mellem medlemsstaterne af fangstkvoter for fartøjer, der udøver fiskeri i færøsk farvand (EFT L 361, s. 76) bestemt, at fangster, taget af fartøjer, der fører en medlemsstats flag, i farvande henhørende under færøsk fiskerijurisdiktion, ikke måtte overstige de i bilaget fastsatte kvoter. I bilaget blev den franske fangstkvote for rødfisk fastsat til 440 tons.

4. Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 indeholder følgende bestemmelse:

»Medlemsstaterne fastsætter i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser de nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter«.

5. Disse bestemmelser om udnyttelsen fremgår bl.a. af Rådets forordning (EØF) nr. 2057/82 af 29. juni 1982 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol med fiskeri fra fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne (EFT L 220, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1729/83 af 20. juni 1983 (EFT L 169, s. 14). Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 2057/82 bestemmer:

»Alle fangster af en kvoteret bestand eller gruppe af bestande, som tages af fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, afskrives på den kvote, der for den pågældende bestand eller gruppe af bestande er tildelt denne stat, uanset landingsstedet.«

Forordningens artikel 10, stk. 2, bestemmer:

»Hver medlemsstat fastsætter den dato, på hvilken fangsterne af en kvoteret bestand eller gruppe af bestande, taget af fiskerfartøjer, som fører dens flag eller registreret i denne, må antages at have opbrugt den kvote, der er blevet den tildelt for denne bestand eller gruppe af bestande. Medlemsstaten nedlægger fra denne dato foreløbigt forbud mod fiskeri af fisk af denne bestand eller gruppe af bestande for de nævnte fartø-

jer samt forbud mod opbevaring om bord, omladning og landing, såfremt fangsterne er foretaget efter denne dato, og fastsætter den dato, indtil hvilken omladning og landing eller sidste meddelelse om fangster er tilladt. Denne foranstaltning meddeles straks Kommissionen, som underretter de øvrige medlemsstater herom«.

Med henblik på opfyldelse af disse forpligtelser disponerer medlemsstaterne bl. a. over de foranstaltninger til kontrol med og registrering af fangsterne, der fremgår af artiklerne 3-9 i forordning nr. 2057/82, og som der også henvises til i artikel 2 i forordningerne nr. 3730/85 og nr. 3732/85.

6. Det fremgår af den årlige oversigt over de franske fangster, som Den Franske Republik tilstillede Kommissionen den 29. januar 1987, og som er blevet fremlagt som bilag til replikken, at de franske fangstkvoter for 1986 var opbrugt i løbet af september 1986, for så vidt angår andre arter i norske farvande, og i løbet af maj 1986, for så vidt angår rødfisk i færøske farvande.

Ved telex af 12. maj 1986, der er bilagt stævningen, underrettede de franske myndigheder Kommissionen om, at den franske kvote for rødfisk i færøske farvande var opbrugt, og anmodede den om at forbyde fiskeriet efter denne art i det pågældende område fra midnat den 12. maj.

Som følge af en kvoteudveksling mellem de franske myndigheder og Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 170/83, der blev meddelt Kommissionen ved telex af 2. juni 1986, der er bilagt replikken, blev den franske kvote for rødfisk i færøske farvande forhøjet til 510 tons.

Den forhøjede kvote, som næsten var opfisket i slutningen af september 1986 (506 tons), blev overskredet i løbet af november 1986, idet der ikke blev fanget rødfisk i oktober.

De samlede fangster af rødfisk for 1986 i færøske farvande som oplyst af Frankrig beløb sig til 617 tons, dvs. et overfiskeri på 107 tons. For så vidt angår andre arter, udgjorde de samlede franske fangster i norske farvande i 1986 105 tons, dvs. et overfiskeri på 40 tons.

7. Ved forordning (EØF) nr. 1601/86 (EFT L 140, s. 22), der trådte i kraft den 27. maj 1986, forbød Kommissionen på grundlag af de oplysninger, som de franske myndigheder havde meddelt ved telex af 12. maj 1986, og i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 2057/82, fiskeriet efter rødfisk i færøske farvande fra fartøjer, der fører fransk flag.

Ved forordning (EØF) nr. 3465/86 (EFT L 319, s. 29), der trådte i kraft den 14. november 1986, forbød Kommissionen på grundlag af oplysninger fra de franske myndigheder og i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 2057/82 fiskeriet efter andre arter i norske farvande nord for 62°00' nordlig bredde fra fartøjer, der fører fransk flag.

8. Kommmissionen konstaterede på grundlag af de pågældende kvoteoverskridelser, at Den Franske Republik ikke har overholdt de relevante bestemmelser i forordningerne nr. 2057/82, nr. 170/83, nr. 3730/85 og nr. 3732/85.

Kommissionen pålagde derfor ved åbningsskrivelse af 28. september 1987 i henhold til EØF-Traktatens artikel 169 den franske regering inden en måned at fremsætte sine bemærkninger til den påståede overtrædelse, og den anmodede om oplysninger om de straffesager, der var anlagt, eller de administrative foranstaltninger, der var truffet, mod skipperne på de pågældende fartøjer.

9. Den franske regering fremhævede i sit svar af 14. december 1987, at overfiskeriet af rødfisk i færøske farvande og af andre arter i norske farvande var mængdemæssigt begrænset, selv om der procentvis var tale om en væsentlig overskridelse, og at overskridelserne hovedsagelig skyldtes vanskeligheder med hurtigt at indhente fangstoplysninger fra de fiskere, der udøver fiskeri i disse farvande.

10. Den 26. oktober 1988 fremsatte Kommissionen i medfør af EØF-Traktatens artikel 169, stk. 1, en begrundet udtalelse, hvorefter Den Franske Republik — for så vidt angår Frankrigs kvoter for 1986 for rødfisk i færøske farvande og for andre arter i norske farvande — har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til de relevante bestemmelser i forordning nr. 170/83 (artikel 5, stk. 2) og forordning nr. 2057/82 (artiklerne 1, 6-9 og 10, stk. 1 og 2), sammenholdt med artikel 1 i forordningerne nr. 3730/85 og nr. 3732/85.

Kommissionen pålagde i henhold til EØF-Traktatens artikel 169, stk. 2, Den Franske Republik at træffe de nødvendige foranstaltninger inden for en frist af to måneder med henblik på at rette sig efter udtalelsen.

Kommissionen anførte i sin begrundede udtalelse, for så vidt angår overfiskeriet af rødfisk i færøske farvande, at den franske kvote, selv efter forhøjelsen ved den kvoteudveksling, der blev aftalt efter Kommissionens indstilling af fiskeriet den 27. maj 1986, blev overskredet i november 1986, og for så vidt angår overfiskeriet af andre arter i norske farvande, at fiskeriet ligeledes blev standset af Kommissionen fra den 14. november 1986 på grundlag af fangstoplysninger fra de franske myndigheder, der allerede indeholdt en kvoteoverskridelse på 14 tons i september 1986, uden at Den Franske Republik i de to tilfælde havde udstedt et foreløbigt forbud mod fiskeri.

Kommissionen tilføjede, at den franske regering ikke havde besvaret spørgsmålet om anlagte straffesager eller iværksatte administrative foranstaltninger mod skipperne på de pågældende fartøjer, og bemærkede, at dette uden tvivl i begge tilfælde skyldtes det forhold, at de franske myndigheder for de to kvoters vedkommende ikke rettidigt havde truffet retligt bindende foranstaltninger til standsning af fiskeriet.

11. I sit svar af 2. februar 1989 anførte den franske regering, at det tog lang tid at indhente fangstoplysninger på grund af afstanden til de pågældende fangstpladser. De franske myndigheder forsøgte imidlertid for det første at afhjælpe vanskelighederne med at administrere fiskeriet, som fulgte af disse afstande, ved hjælp af kvoteoverførsler, og

for det andet uophørligt at forbedre metoden til at følge forbruget af kvoterne. Endelig anførte regeringen for så vidt angår straffesager eller administrative foranstaltninger, at der ud over vanskelighederne som følge af den ændring af lovgivningen om fiskeri, som de franske myndigheder var i færd med, var opstået væsentlige forsinkelser ved fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder, hvilket gjorde retsforfølgning vanskelig på grund af bevisproblemer.

II — Skriftlig forhandling og parternes påstande

1. Kommissionens stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 2. august 1989.

2. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Domstolen har anmodet Kommissionen om at besvare et spørgsmål skriftligt; Kommissionen har efterkommet denne anmodning inden for den fastsatte frist.

3. Sagsøgeren, *Kommissionen*, har nedlagt følgende påstande:

— Det statueres i henhold til EØF-Traktatens artikel 169, stk. 2, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 170/83 og artikel 10, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82, sammenholdt med artikel 1 i forordningerne (EØF) nr. 3730/85 og nr. 3732/85, idet den ikke har påset, at de kvoter, den blev tildelt for 1986 for fangster af andre arter i norske farvande og af rødfisk i færøske farvande, blev overholdt.

— Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

4. Sagsøgte, *Den Franske Republiks regering*, har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. a) *Kommissionen* har anført, at de franske myndigheder til trods for, at de franske kvoter for 1986 var opfisket — for så vidt angår andre arter i norske farvande i september 1986, og for så vidt angår rødfisk i færøske farvande, første gang i maj 1986 og efter en kvoteudveksling i juni anden gang i november 1986 — undlod at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på foreløbigt at forbyde det franske fiskeri i de pågældende områder.

For så vidt angår rødfisk, har Kommissionen fremhævet, at de franske myndigheder, som havde underrettet Fællesskabets tjenestegrene om opfiskningen af den oprindelige kvote i maj 1986 uden selv at standse det pågældende fiskeri, heller ikke i oktober traf foranstaltninger til at hindre en ny overskridelse af den forhøjede kvote efter kvoteudvekslingen, som Kommissionen var blevet orienteret om i juni 1986.

Artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82 pålægger nemlig hver medlemsstat at forhin-

dre kvoteoverskridelser, idet medlemsstaten forud herfor skal fastsætte den sandsynlige dato for kvotens opfiskning, da denne dato er udgangspunktet for et foreløbigt fiskeriforbud for statens fartøjer.

Kommissionen konkluderer på grundlag af de konstaterede kvoteoverskridelser, at Den Franske Republiks overtrædelse af bestemmelsen har været åbenbar. Den franske regering bestrider i øvrigt ikke overtrædelsen, men søger at begrunde den med vanskelighederne, på grund af afstanden til de pågældende fangststeder, ved hurtigt at få oplysninger om fangsterne og med forsøget på at afhjælpe disse vanskeligheder med kvoteudvekslinger.

Efter Kommissionens opfattelse kan dette argument ikke lægges til grund.

Kvoteudvekslinger kan nemlig ikke råde bod på mangler ved den måde, hvorpå en national ordning om myndighedernes indsamling af fangstoplysninger fungerer.

Dernæst har medlemsstaterne de nødvendige muligheder for at handle rettidigt for at forhindre enhver kvoteoverskridelse.

I henhold til artikel 8 i forordning nr. 2057/82 skal fangstoplysningerne således fremsendes til den medlemsstat, hvis flag fartøjet fører, senest femten dage efter fangsten, såfremt omladningen eller landingen finder sted mere end femten dage efter fangsten; i praksis fremsendes disse oplysninger pr. radio.

I henhold til bilag IV, punkt 4.2.1-4.2.3 til Kommissionens forordning (EØF) nr. 2807/83 af 22. september 1983 om nærmere bestemmelser for registrering af oplysninger om medlemsstaternes fangster (EFT L 276, s. 1) skal førerne af fiskerfartøjer ved landing i en havn i den medlemsstat, hvis flag fartøjet fører, sende originalen af logbogen og landingsopgørelsen til myndighederne i denne medlemsstat senest 48 timer efter, at landingen er afsluttet; denne frist gælder også ved landing i en anden medlemsstat end den stat, hvis flag fartøjet fører, eller i et tredjeland. For at sikre overholdelsen af denne forpligtelse påhviler det i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2057/82 hver medlemsstat at anlægge straffesag eller træffe administrative foranstaltninger mod fartøjsførerne, når de nationale myndigheders inspektion viser, at de pågældende ikke har overholdt gældende regler bl.a. vedrørende minimumshyppigheden for fremsendelse af fangstoplysninger.

Kommissionen tilføjer, at medlemsstaterne i henhold til artikel 14 i forordning nr. 2057/82 altid har mulighed for at udstede nationale kontrolforanstaltninger, som er mere vidtgående end forordningens minimumskrav, under forudsætning af, at de er i overensstemmelse med fællesskabsretten og den fælles fiskeripolitik.

Endelig henviser Kommissionen til Domstolens faste praksis, hvorefter en medlemsstat ikke kan henvise til vanskeligheder i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne som begrundelse for en tilsidesættelse af de pågældende regler. Domstolen har således for nylig fastslået, at det

påhviler de medlemsstater, som skal gennemføre fællesskabsbestemmelserne inden for rammerne af den fælles markedsordning for fiskerivarer, at løse disse kontrolvanskeligheder ved at træffe passende foranstaltninger (dom af 2.2.1989, sag 262/87, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 225, præmis 15), og at ansvaret for rettidigt at standse fiskeriet for at undgå kvoteoverskridelser i første række påhviler hver medlemsstat (den nævnte dom, præmis 17).

b) Kommissionen har i sin replik bestridt de argumenter, som Den Franske Republiks regering har fremsat i sit svarskrift.

— For så vidt angår afstanden til de fangstområder, som denne sag drejer sig om, har Kommissionen henvist til, at forordning nr. 2057/82 indeholder fælles informationskilder, som medlemsstaterne disponerer over, til at sikre overholdelsen af kvoterne, og forordningen giver sikkerhed for, at de oplysninger, der indføres i fartøjernes logbog og fremsendes til de nationale myndigheder, er pålidelige ved hjælp af kontrolforanstaltninger, som i givet fald omfatter retsforfølgning eller andre passende sanktioner.

Mere generelt indebærer forpligtelsen for medlemsstaterne, jf. artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, til i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser at fastsætte reglerne for udnyttelsen af de tildelte kvoter, at de skal træffe alle de foranstaltninger, der er egnede til at sikre overholdelsen af den fastsatte kvote, eventuelt ved at tilpasse foranstaltningerne til den pågældende type fiskeri, og — på grund af afstanden til fangstpladserne — ved at foreskrive det antal fremsendelser af fangstoplysninger, som er tilstrækkeligt til at forudse kvotens opfiskning.

— Med hensyn til den franske regerings argument om, at der skal tages hensyn til den usikkerhed, der er forbundet med afgrænsningen af de færøske farvande, og med den manglende fællesskabsharmonisering af koefficienterne til omregning af fangsterne til levende vægt, har Kommissionen indledningsvis fremhævet, at den sagsøgte regering ikke fremlagde disse argumenter under den administrative procedure forud for sagsanlægget.

For så vidt angår den anførte mangel på præcis afgrænsning mellem færøske og britiske farvande, var Kommissionen ude af stand til at se, hvorledes denne faktor kunne have betydning for fastlæggelsen på et givet tidspunkt af såvel fangsternes endelige størrelse som rytmen i forbruget af kvoterne, så meget desto mere fordi de franske myndigheder havde været i stand til rettidig at konstatere, at kvoten for rødfisk i færøske farvande var opfisket, jf. telex til Kommissionen af 12. maj 1986, og derefter foranstalte en kvoteudveksling netop vedrørende denne bestand med de britiske myndigheder.

For så vidt angår omregningskoefficienten, som anvendes til omregning af renset fisk til levende vægt, der skal sammenholdes med de tildelte kvoter, har Kommissionen gjort gældende, at det i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 påhviler hver medlemsstat at træffe passende foranstaltninger til afhjælpning af den manglende fællesskabsharmonisering af koefficienten, uden at eventuelle forskelle mellem med-

lemsstaterne kan begrunde, at de tildelte kvoter ikke overholdes. Under alle omstændigheder kan eventuelle problemer af denne art ikke forklare de anfægtede overskridelser i dette tilfælde, som er over 60% af kvoten for andre arter i norske farvande og 21% af den samlede kvote efter kvoteudvekslingen af rødfisk i færøske farvande.

— Kommissionen afviser ligeledes den sagsøgte regerings argument om, at Fællesskabets kvoter for de to pågældende bestande ikke blev fuldt udnyttet i perioden 1986 til 1988. En sådan argumentation, der hviler på en efterfølgende fortolkning af de anfægtede omstændigheder, indebærer, at forpligtelsen til foreløbigt at forbyde fiskeriet, som påhviler medlemsstaterne i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82, mister enhver betydning. En medlemsstat kan nemlig ikke forudse andre staters udnyttelse af bestande af samme art, hvorfor bevarelsen af fiskeressourcerne kræver, at de foreløbige forbud mod fiskeri udstedes af medlemsstaten udelukkende på grundlag af en sammenligning af den kvote, som den pågældende stat har fået tildelt, med de objektive fangstoplysninger, som myndighederne regelmæssigt skal modtage. I øvrigt kan medlemsstaterne — som Frankrig har gjort det for så vidt angår fiskeri efter rødfisk i færøske farvande — forhøje deres egne kvoter ved hjælp af kvoteudvekslinger med andre medlemsstater, som har adgang til den samme fællesskabskvote, og således nyde godt af deres mindre udnyttelse heraf.

— Kommissionen er heller ikke overbevist af den franske regerings argument om, at indførelsen af et statistisk system til indsamling og behandling af oplysningerne i logbøgerne, der ifølge regeringen har været påbudt siden den 1. april 1986, gjorde en tilpasningsperiode nødvendig på grund af ordningens komplicerede karakter. Kommissionen har i denne sammenhæng for det første anført, at fællesskabsformularen for logbogen i henhold til forordning nr. 2807/83 skulle anvendes allerede fra den 1. april 1985 (og ikke 1986, som sagsøgte med urette har anført), og for det andet, at forpligtelsen til hyppigt at fremsende de oplysninger til de nationale myndigheder, som fremgår af logbogen, og andre kontrolforanstaltninger, der fremgår af forordning nr. 2057/82, navnlig registreringen af de fangede, omladede og landede fangstmængder, trådte i kraft allerede den 1. januar 1983. Kommissionen har derfor konstateret, at Frankrig på det pågældende tidspunkt måtte antages at råde over midler til at sikre, at de franske fiskere overholdt de tildelte kvoter.

Kommissionen har endvidere anført, at de franske myndigheders passivitet er så meget desto mere åbenbar, idet myndighederne — ved den 12. maj 1986 at underrette Kommissionens tjenestegrene om opfiskningen af den oprindelige kvote for rødfisk i færøske farvande, i øvrigt uden at indstille fiskeriet foreløbigt, som de er forpligtet til i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82 — har vist, at de var i stand til at forudse sådanne overskridelser, uafhængigt af kvoternes meget begrænsede størrelse og de pågældende fiskeriers sæsonmæssige karakter, faktorer som Den Franske Republiks regering således med urette har fremført til sit forsvar.

— Den sagsøgte regering har anført, at der ikke — som Kommissionen har gjort det i 1986 for visse bestande (torsk, sej, makrel, hvilling) i ICES-områderne — bør anvendes den procent, som overfiskeriet udgør i forhold til den totale kvote, til at afgøre, om

det er hensigtsmæssigt at indlede en traktatbrudssag; derimod bør der foretages en numerisk vurdering ved at sammenligne de anfægtede kvoteoverskridelser for det første med de overskridelser, som Kommissionen har fundet uden betydning og derfor har henlagt, og for det andet med fartøjernes fangstkapacitet i færøske og norske farvande. Kommissionen har hertil gjort gældende, at den numeriske sammenligning af overskridelser, dvs. i tons, er helt uden betydning, da de franske kvoter mængdemæssigt svinger meget afhængigt af de pågældende bestande og fangstområder. Derimod viser en sammenligning af procenter, for så vidt angår bestande, hvor overskridelsen efter Kommissionens opfattelse ikke nødvendigvis skyldes en mangelfuld kvoteadministration, således at der ikke er grundlag for et sagsanlæg, et overfiskeri på mindre end 1% af de enkelte kvoter, der er tildelt Frankrig. Overskridelserne derimod, som Kommissionen har peget på i denne sag — 21% for så vidt angår rødfisk, og 60% for så vidt angår andre arter — viser alene ved deres størrelse, at de franske myndigheder har været passive med hensyn til rettidigt at træffe egnede foranstaltninger til at standse fiskeriet efter de to bestande. I øvrigt har den franske regering i sit svar på åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse klart erkendt det af Kommissionen anførte traktatbrud uden at bestride omfanget i forhold til de øvrige overskridelser, som Kommissionen havde opregnet i sin åbningsskrivelse, men som den dernæst besluttede ikke at retsforfølge.

For så vidt angår fangstkapaciteten på mere end 10 tons pr. dag pr. fartøj i norske og færøske farvande, er Kommissionen af den opfattelse uden i øvrigt at behandle de to påståede overskridelser på samme måde, at dette kræver en endnu højere grad af påpasselighed fra de franske myndigheders side. På grund af de to kvoters begrænsede størrelse påhviler det nemlig myndighederne med alle rimelige midler at sikre sig kendskab til udnyttelsesrytmen, navnlig i betragtning af den fangstkapacitet, som de franske fartøjer, der fisker i disse farvande, har.

— Endelig afviser Kommissionen det franske argument om, at der ved vurderingen af de anfægtede kvoteoverskridelser og forsinkelsen mellem datoen for overskridelsen og lukningen af fiskeriet skal henses ikke alene til fristerne for fartøjsførernes fremsendelse af fangstoplysninger til de nationale myndigheder, men også til fristen for disse myndigheders fremsendelse af de månedlige fangstoplysninger til Kommissionen.

En sådan argumentation indebærer nemlig, at den pågældende medlemsstat fralægger sig det ansvar, som påhviler den i henhold til fællesskabslovgivningen vedrørende administrationen af fiskekvoterne. For det første kan den franske regering ikke som begrundelse for de pågældende overskridelser påberåbe sig fristerne for fartøjsførernes fremsendelse af oplysninger om de faktiske fangster, da medlemsstaterne om fornødent kan gå ud over de minimumskontrolkrav, der er fastsat i forordning nr. 2057/82, og kræve en hyppigere fremsendelse af oplysninger, f.eks. via radio. For det andet kan den sagsøgte regering ikke forskanse sig bag fristen på 15 dage i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 2057/82, idet denne frist på ingen måde fritager medlemsstaten fra forpligtelsen til at indstille fiskeriet også før opfyldelsen af denne formalitet. Enhver anden løsning medfører nemlig, at muligheden

for at standse fiskeriet udsættes — ved hjælp af fristen for fremsendelse af fangstoplysninger til Kommissionen — til tidligst midten af måneden efter den måned, hvor de foretagne fangster allerede kan have overskredet den tildelte kvote, eventuelt allerede i månedens første dage. En sådan fortolkning er i direkte strid med artikel 10, stk. 2, i den nævnte forordning, som pålægger hver medlemsstat foreløbigt at forbyde fiskeriet fra den dato, på hvilken fangsterne må antages at have opbrugt kvoten, hvilket forudsætter, at beslutningen herom træffes rettidigt, eller med andre ord så snart udnyttelsen af kvoten kan forudses, endog før det tidspunkt, hvor kvoten er fuldstændig opfisket.

For så vidt angår fangsterne af rødfisk i færøske farvande, kunne kvoteoverskridelsen, hvilket fremgår af de statistiske månedsoversigter, som de franske myndigheder har fremsendt, forudsiges på grundlag af fangsttallene for september 1986, da den samlede fangst i de første ni måneder i dette år allerede var på 506 tons af en kvote, som efter udvekslingen i juni udgjorde 510 tons, og da fangsttallet for oktober var uændret. Med hensyn til den store fangstkapacitet, som fartøjerne i disse farvande har, kunne overskridelsen således allerede være sket med de første fangster i oktober eller i hvert fald i begyndelsen af november, og helt sikkert ikke, hvilket den franske regering med urette hævder, mod slutningen af november, hvor kvoten allerede var væsentligt overskredet. Den franske regering kan ikke hævde, at den under hensyn til disse oplysninger først ville have været i stand til at beslutte at lukke fiskeriet i januar 1987. Denne oplysning er så meget desto mere overraskende, som myndighederne allerede den 12. maj 1986 havde været i stand til at konstatere, at den oprindelige kvote på 440 tons var opfisket, mens de samlede fangster i slutningen af april måned kun var på 373 tons. Dette viser klart, at de franske myndigheder meget hurtigt kunne blive orienteret om kvotens udnyttelsesrytme, og det bekræfter, at standsningen af fiskeriet efter denne bestand kunne være besluttet af Frankrig i løbet af oktober eller senest i begyndelsen af november 1986.

For så vidt angår overskridelsen af kvoten for andre arter i norske farvande, har Kommissionen anført, at den skete allerede i september 1986. Heller ikke her er der nogen begrundelse for, at de franske myndigheder ikke har truffet en afgørelse i løbet af oktober. Den endelige indstilling af fiskeriet blev besluttet af Kommissionen med virkning fra den 14. november, og denne beslutning blev — i modsætning til hvad den sagsøgte regering hævder — truffet alene på grundlag af de oplysninger, som de franske myndigheder havde fremsendt. Afgørelsen blev således truffet på et tidspunkt, hvor kvoten allerede var væsentligt overskredet, hvilket fremhæver det ansvar, som de nationale myndigheder har, for først og foreløbigt at forbyde fiskeriet.

2. a) — *Den Franske Republiks regering* har indledningsvis fremhævet, at der er tale om fjerntliggende farvande i denne sag, og at det tager lang tid at få oplysninger om fangster i disse farvande. Disse to forhold giver ikke alene problemer for administrationen af kvoterne, men også usikkerhed for så vidt angår fangstoplysningernes værdi, idet forsinkelsen med at fremskaffe oplysningerne gør dem mindre pålidelige.

— Ud over disse geografiske særegenheder er der grund til ligeledes at fremhæve to faktorer, som regeringen allerede anførte i sag C-62/89, hvori der blev afsagt dom den 20. marts 1990 (Sml. I, s. 925), nemlig usikkerheden mht. afgrænsningen af de færøske farvande og den manglende fællesskabsharmonisering af de omregningskoefficienter, der benyttes til omregning af renset og landet fisk til levende vægt.

— Den sagsøgte regering har dernæst anført, at det franske overfiskeri i de færøske og norske farvande på ingen måde har skadet bevarelsen af fiskeressourcerne eller overholdelsen af de aftaler, som Fællesskabet har indgået med de færøske myndigheder og Norge, eller endelig andre medlemsstaters fangstmuligheder, da Fællesskabets samlede kvote såvel for rødfisk i færøske farvande som for bifangster i norske farvande ikke blev opfisket i 1986, og i øvrigt heller ikke i 1987 og 1988.

— Som svar på Kommissionens argument om, at de franske myndigheder ikke har truffet nogen som helst foranstaltning til at standse fiskeriet efter de pågældende arter, har den sagsøgte regering gjort gældende, at indførelsen af et statistisk system vedrørende oplysningerne i logbøgerne, der skulle afleveres fra den 1. april 1986, indebærer behandling af oplysninger fra 5 000 skibe, dvs. 200 000 logbogsblade årligt for at følge 98 forskellige fiskebestande. Denne opgave nødvendiggør indsættelsen af væsentlige ressourcer, både for så vidt angår materiel og personale, og forudsætter som ethvert andet indviklet system en tilpasningsperiode. I øvrigt har Kommissionen selv stiltiende anerkendt, at den franske ordning i et vist omfang er effektiv, da alene 2 ud af 98 bestande er genstand for et sagsanlæg. Dernæst må det ikke glemmes, at fiskeriernes sæsonmæssige karakter undertiden gør det umuligt rettidigt at træffe bevaringsforanstaltninger, og dette er navnlig tilfældet, når den tildelte kvote er så lille som i denne sag.

— Den Franske Republiks regering har tilføjet, at Kommissionen, som har besluttet ikke at rejse traktatbrudssøgsmål mod Frankrig pga. begrænsede overskridelser af de kvoter, som Frankrig fik tildelt for 1986 for torsk, sej, makrel og hvilling i ICES-områderne, ved vurderingen af kvoteadministrationen anvender kriteriet for overfiskeriet som procent af den samlede kvote. Kvoteordningen bør imidlertid vurderes i absolutte tal. De af Kommissionen fremførte tal for overfiskeriet af rødfisk og andre arter bør derfor sammenlignes både med de andre påståede overskridelser, som Kommissionen ikke har påtalt, og med den fangstkapacitet på mere end 10 tons pr. dag, som fiskerfartøjerne i færøske og norske farvande har.

— Dernæst skal for begge kvoters vedkommende forsinkelsen mellem datoen for den anfægtede overskridelse og indstillingen af fiskeriet analyseres i lyset af forpligtelserne i fællesskabsforordningerne, som pålægger fartøjsførerne at fremsende oplysningerne i logbogen til de nationale myndigheder i hvert fald mindst hver femtende dag og un-

der alle omstændigheder senest 48 timer efter landingen.

Den sagsøgte regering har videre anført, at såfremt det antages, at fartøjerne har fisket kvoteoverskridelserne i slutningen af november måned, for så vidt angår rødfisk, og i slutningen af september måned, for så vidt angår bifangster, burde disse mængder fremgå af månedsmeddelelserne for december, for så vidt angår rødfisk, og oktober, for så vidt angår bifangster. De nationale myndigheder har nemlig i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 2057/82 en frist på femten dage til at tilstille Kommissionen den månedlige meddelelse om fangsterne. Denne frist er i praksis meget kort henset til det store antal beregninger, der skal gennemføres. Det er derfor rimeligt at antage, at de franske myndigheder for det første ikke kunne konstatere en eventuel overskridelse, før de femten dage var gået, og for det andet ikke kunne træffe lovgivningsmæssige foranstaltninger, som igen medfører nye frister. Efter at Kommissionen den 12. maj 1986 var blevet orienteret af de franske myndigheder om opfiskningen af rødfiskekvoten for færøske farvande, traf den først den 27. maj beslutning om at standse fiskeriet. Når Kommissionen kan standse bifangstfiskeriet i norske farvande den 14. november, må det antages, at den har andre statistiske oplysninger end de, som er meddelt af de franske myndigheder, og som den ikke har ladet tilgå disse myndigheder. For så vidt angår den endelige lukning af fiskeriet efter rødfisk i færøske farvande, hvor kvoten var opbrugt mod slutningen af november 1986, kunne de franske myndigheders beslutning om at standse fiskeriet således efter det ovenfor beskrevne skema ikke træffes før januar 1987 og ville da være være uden genstand.

b) Navnlig for så vidt angår den påståede overskridelse af rødfiskekvoten for færøske farvande har Den Franske Republiks regering indledningsvis anført, at de franske myndigheder den 12. maj 1986 underrettede Kommissionen om udviklingen i fangstoplysningerne vedrørende denne bestand.

Dernæst har den sagsøgte regering fremhævet, at det i virkeligheden ikke er fastslået, at der foreligger en kvoteoverskridelse på grund af tvisten om afgrænsningen af farvande henhørende under britisk og færøsk jurisdiktion. Ifølge den franske regering er dette argument så meget desto mere relevant på grund af den påståede kvoteoverskridelses ringe størrelse.

c) For så vidt angår overskridelsen af kvoten for bifangster i norske farvande har den sagsøgte regering — idet den samtidig fremhæver, at der ikke er tale om at bestride den retspraksis, hvorefter medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig vanskeligheder ved gennemførelsen af fællesskabsbestemmelser som begrundelse for at tilsidesætte de pågældende regler — fremhævet det forhold, at disse stater under visse omstændigheder ikke kan være så fremsynede, at der kan handles rettidigt.

Bortset fra at området befinder sig fjernt fra fartøjernes hjemhavne, og at fremskaffelsen af fangstoplysninger kun kan ske med en frist, der ikke kan forkortes, på ca. femten dage, var den franske kvote for 1986 på 65 tons meget lille, mens fangstkapaciteten for fiskerfartøjerne i de norske farvande var på mere end 10 tons pr. dag.

Det følger heraf, at en kvote af den størrelse kan være opfisket, endnu før medlemsstaten har modtaget de første oplysninger om fangsterne.

Uden at bestride, at det påhviler regeringen at træffe de nødvendige foranstaltninger for at undgå kvoteoverskridelser, har Den Franske Republiks regering anført, at det under disse omstændigheder for det første ikke er nogen løsning at lukke fiskeriet, før det er begyndt, medmindre man giver afkald på fiskekvoten, og for det andet medfører andre foranstaltninger, at overholdelsen af kvoten bliver uforudsigelig, så meget desto mere fordi bifangster i grunden er meget usikre.

IV — Kommissionens besvarelse af et spørgsmål fra Domstolen

Domstolen har anmodet Kommissionen om skriftligt at besvare følgende spørgsmål:

»Ved siden af klagepunktet om den sene lukning af fiskeriet, har Kommissionen anført, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser vedrørende anvendelsen af kvoterne, som påhviler den i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83. Kommissionen anmodes om at oplyse de konkrete forhold, hvoraf det fremgår, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til denne bestemmelse.«

Kommissionen har oplyst, at forpligtelsen for medlemsstaterne i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 om i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser at fastsætte nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter er af generel karakter, da den omfatter alle de nødvendige regler til sikring af, at kvoterne anvendes i overensstemmelse med de relevante fællesskabsbestemmelser.

Medlemsstaterne skal således indledningsvis på en rimelig og ikke diskriminatorisk måde fordele adgangen til sine kvoter blandt de fartøjer, der fører dens flag, således at der sikres en optimal udnyttelse af de tildelte fiskeressourcer. Det påhviler dem dernæst at fastsætte administrative bestemmelser, der er egnet til at sikre og kontrollere, at de fartøjer, der har tilladelse til at fiske på de forskellige kvoter, faktisk overholder de kvantitative begrænsninger, samt de særlige bestemmelser, som Rådet eventuelt har fastsat for anvendelsen af disse kvoter. Endelig indebærer artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 en forpligtelse for medlemsstaterne til at kontrollere overholdelsen af disse bestemmelser om forvaltning af kvoterne og at sikre overholdelsen ved hjælp af passende sanktioner.

Kommissionen har endvidere anført, at den generelle forpligtelse til at kontrollere overholdelsen af kvoterne er præciseret på flere punkter i forordning nr. 2057/82, som imidlertid til hver medlemsstat overlader retten og eventuelt pligten til at fastsætte strengere kontrolforanstaltninger, som måtte være nødvendige af hensyn til særegenhederne ved de fartøjers aktiviteter, som fører medlemsstatens flag, således som det i øvrigt udtrykkeligt er foreskrevet i artikel 14 i forordningen.

Medlemsstaternes kontrolforanstaltninger mht. fartøjer, der fører deres flag, skal som minimumskrav bl. a. omfatte føringen af en

logbog (artikel 3 i forordning nr. 2057/82), afskrivning af samtlige fangster på flagmedlemsstatens kvoter (artikel 10, stk. 1) og en foreløbig standsning af fiskeriet, når fangsterne må antages at have opbrugt den pågældende kvote (artikel 10, stk. 2). Dernæst fastsætter forordning nr. 2807/83 visse regler om bl. a. de meddelelser om de landede fangster, som fartøjsførerne skal give flagstatens myndigheder. Det er imidlertid klart, at disse fælles minimumskrav ikke altid er tilstrækkelige til, at flagstaten kan sikre overholdelsen af kvoterne. I forbindelse med fiskeri i fjerntliggende farvande kan flagmedlemsstaten således se sig tvunget til at pålægge fartøjsførerne, at de dagligt pr. radio giver meddelelse om deres fangster, hvilket også kan vise sig nødvendigt, når fartøjerne lander sådanne fangster direkte i andre medlemsstater end flagmedlemsstaten.

Efter Kommissionens opfattelse følger det heraf, at enhver overskridelse af en bestemt kvote, som flagmedlemsstaten har ansvaret for, for det første udgør en overtrædelse af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, sammenholdt med den bestemmelse, hvorved medlemsstaten har fået tildelt kvoten. Når overskridelsen er en følge af det forhold, at den pågældende medlemsstat ikke har standset fiskeriet rettidigt, er der ligeledes tale om en overtrædelse af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82. Såfremt det derimod viser sig, at den sene standsning af fiskeriet skyldes det forhold, at flagmedlemsstaten ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til supplering af bestemmelserne i forordning nr. 2057/82 om rettidigt at skaffe sig de nødvendige oplysninger om egne fartøjers fangster, er der alene tale om en overtrædelse af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83.

Den almindelige forpligtelse til at administrere kvoterne, som påhviler medlemsstaterne i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, er konkretiseret ved hjælp af en fællesskabspligt til den kvoteadministration, der fremgår af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82, nemlig en præventiv standsning af fiskeriet efter en bestand, når kvoten er ved at være opfisket. Det må derfor antages, at en overtrædelse af denne særlige pligt til at forvalte kvoterne i sig selv også indebærer en tilsidesættelse af den generelle forpligtelse for medlemsstaterne i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83.

Den Franske Republik har i dette tilfælde ved ikke rettidigt at standse fiskeriet efter de pågældende bestande undladt at iværksætte den særlige regel om administration af kvoterne, der kræves i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82, med henblik på at kontrollere overholdelsen af kvoterne, og har derfor ligeledes tilsidesat den generelle forpligtelse til administration af kvoterne i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83. Selv om kernen i denne traktatbrudssag er en overtrædelse af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82, er Kommissionen under disse omstændigheder nødt til at opretholde henvisningen til den mere generelle forpligtelse i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, hvori forpligtelsen til at standse fiskeriet indgår som en særlig kvoteadministrationsregel, indført ved en fællesskabsbestemmelse.

Endelig er Kommissionen blevet tilskyndet til at bibeholde henvisningen til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 på grund af Den Franske Republiks besvarelse af den begrundede udtalelse. De franske myndigheder har nemlig begrundet de to tilfælde af overfiskeri, som Kommissionen har påtalt, med påståede administrative vanskeligheder.

Overtrædelsen af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 følger ikke alene af den direkte sammenhæng, der findes mellem denne bestemmelse og forpligtelsen af samme, men mere specifik karakter, i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82, men også af den udviste passivitet i forbindelse med administrationen af kvoterne. Denne passivitet, som den pågældende medlemsstat udtrykkelig har medgivet, er sandsynligvis grunden til, at der ikke blev truffet en fransk beslutning om at standse fiskeriet efter de to pågældende kvoter.

Efter Kommissionens opfattelse følger det heraf, at overtrædelsen af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 ikke er udtømt med konstateringen af, at der foreligger en overtrædelse af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82. Den kan nemlig udgøre et særskilt klagepunkt, når det på grund af passivitet med kvoteadministrationen forud for forpligtelsen til at standse fiskeriet viser sig, at den pågældende medlemsstat ikke har fastsat de nærmere regler for udnyttelsen af kvoterne, som ville have sat den i stand til at forhindre overskridelsen.

F. A. Schockweiler
Refererende dommer