DOMSTOLENS DOM
11. juni 1991 *

I sag C-64/88,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent R. C. Fischer og P. Hetsch, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved E. Belliard og M. Giacomini, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard Prince-Henri,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1 i 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) og artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (EFT L 207, s. 1), for så vidt angår kontrollen med anvendelsen af visse tekniske fællesskabsforanstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 171/83 af 25. januar 1983 (EFT L 24, s. 14), og Rådets forordning (EØF) nr. 3094/86 af 7. oktober 1986 (EFT L 288, s. 1),

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, T. F. O'Higgins og G. C. Rodríguez Iglesias samt dommerne Sir Gordon Slynn, R. Joliet og F. A. Schockweiler,

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

på grundlag af retsmøderapporten,

efter mundtlig forhandling den 24. januar 1991, hvor Den Franske Republik var repræsenteret af G. de Bergues, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. februar 1991,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 29. februar 1988, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1 i 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) og artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (EFT L 207, s. 1), idet den ikke har kontrolleret overholdelsen af de tekniske fællesskabsforanstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne, der er fastlagt i Rådets forordning (EØF) nr. 171/83 af 25. januar 1983 (EFT L 24, s. 14) og Rådets forordning (EØF) nr. 3094/86 af 7. oktober 1986 (EFT L 288, s. 1).

2 Ved forordning nr. 2057/82, jf. ovenfor (herefter benævnt »den første kontrolforordning«), fastsatte Rådet visse foranstaltninger til kontrol med fiskeri fra fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne. Forordningen blev ophævet ved forordning nr. 2241/87, jf. ovenfor, hvis bestemmelser er trådt i stedet for de tidligere gældende (herefter benævnt »den anden kontrolforordning«).

3 Artikel 1 i de to kontrolforordninger pålægger medlemsstaterne to forpligtelser. Den første, som er af præventiv karakter, indebærer, at hver medlemsstat i havne på sit område og inden for de farvande, der hører under dens højhedsområde eller jurisdiktion, skal foretage inspektion af fiskerfartøjer, der fører den pågældende medlemsstats eller en anden medlemsstats flag. Den anden forpligtelse, som er af repressiv karakter, pålægger i tilfælde af en overtrædelse af de tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne medlemsstaterne at forfølge det pågældende fartøjs skipper strafferetligt eller administrativt.

4 Disse tekniske foranstaltninger, som eksempelvis vedrører maskestørrelser, anordninger fastgjort til redskaber, bifangster og mindstemål for fisk, blev først fastlagt ved forordning nr. 171/83, jf. ovenfor (herefter benævnt »den første forordning om bevarelsesforanstaltninger«), og siden ved forordning nr. 3094/86, jf. ovenfor (herefter benævnt »den anden forordning om bevarelsesforanstaltninger«), som trådte i stedet for den første forordning om bevarelsesforanstaltninger med virkning fra 1. januar 1987.

5 Ifølge Kommissionen opfyldte den franske regering fra 1984 til 1987 ikke sine forpligtelser med hensyn til inspektion og forfølgning med henblik på at sikre anvendelsen af de pågældende bevarelsesforanstaltninger.

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

7 Med henblik på at godtgøre traktatbruddet har Kommissionen navnlig støttet sig på rapporter fra de embedsmænd, som den bemyndigede til at overvære de af de franske myndigheder iværksatte inspektioner fra 1984 til 1987. Kommissionen har i replikken anført, at rapporterne står til rådighed for Domstolen, idet den har understreget vigtigheden af, at visse af de i rapporterne indeholdte oplysninger forbliver fortrolige for at sikre effektiviteten af inspektørernes fremtidige arbejde og beskytte de i rapporterne nævnte tredjemænds rettigheder.

8 Ved afslutningen af den skriftlige forhandling har Domstolen opfordret Kommissionen til at fremlægge et dokument, hvori navneangivelserne er slettet, og som i relation til hver enkelt af de omhandlede tekniske bevarelsesforanstaltninger kan godtgøre, at den franske regering ikke fuldt ud har opfyldt sine kontrolforpligtelser i den pågældende periode.

9 Kommissionen har fremlagt et sammendrag af rapporterne, som hverken indeholder de berørte personers navne eller angiver tid og sted for inspektionerne. Af en oversigt, som er bilagt dokumentet, fremgår det, at det vedrører 73 inspektioner, gennemført i 26 havne.

10 I sine bemærkninger til det fremlagte dokument har den franske regering anført, at det ikke kan anvendes som bevis for et eventuelt traktatbrud. Når der ikke er angivet tid og sted for inspektionerne, er regeringen nemlig ikke i stand til at efterprøve rigtigheden af de af Kommissionens inspektører konstaterede forhold såvel som de konklusioner, som de har draget på baggrund heraf.

11 Den franske regerings argumentation kan ikke tiltrædes. For det første fremgår det af duplikken, at regeringen har givet samtykke til fremlæggelsen af rapporter, som ikke indeholder angivelser, der gør det muligt at identificere statens embedsmænd. For det andet råder den franske regering over rapporter fra dens egne tjenestegrene vedrørende de pågældende inspektioner, da artikel 12, stk. 4, i de to kontrolforordninger foreskriver, at Kommissionens inspektioner skal finde sted inden for rammerne af den kontrol, som de nationale myndigheder udfører. Det er således muligt for regeringen at anfægte rigtigheden af de konstateringer, som Kommissionens inspektører har gjort, og navnlig at godtgøre, at statens embedsmænd har udført kontrolforanstaltninger, for så vidt angår de omhandlede bevarelsesforanstaltninger.

Pligten til inspektion

a) *Mindstemaskestørrelser*

12 Artikel 2, 3 og 4 i den første forordning om bevarelsesforanstaltninger og artikel 2 i den anden forordning om bevarelsesforanstaltninger bestemmer i det væsentlige, at fiskerne ikke må anvende redskaber, hvis maskestørrelse er mindre end de i forordningerne fastsatte.

13 I denne forbindelse bemærkes, at den franske regering under den administrative procedure har erkendt visse mangler ved kontrollen. Det fremgår således af en skrivelse af 28. maj 1985 fra statssekretæren for maritime anliggender til Kommissionen, at de nationale myndigheders kontrol af redskaber til og med 1985 skete på grundlag af normer, der var mere lempelige end de gældende fællesskabsbestemmelser.

14 Rapporterne fra Kommissionens inspektører afslører ligeledes mangler ved kontrollen i løbet af 1986 og 1987. For det første rådede de nationale myndigheder ikke over de maskemålere, som i henhold til fællesskabsbestemmelserne skal anvendes til at måle maskestørrelsen, eller de brugte maskemålere, der ikke var i overensstemmelse med disse bestemmelser. For det andet anvendte de nationale normer, der var mere lempelige end de i fællesskabsbestemmelserne fastsatte.

15 Det må således konstateres, at kontrollen af maskestørrelser var utilstrækkelig.

b) *Anordninger fastgjort til redskaber*

16 I henhold til artikel 7 i den første forordning om bevarelsesforanstaltninger må der ikke anvendes »redskaber, der bevirker, at maskerne i nogen del af et fiskenet trækkes sammen eller på anden måde rent faktisk formindskes«.

17 Det skal i denne forbindelse blot bemærkes, at det i flere af kommissionsinspektørernes rapporter over de i 1984 og 1985 gennemførte inspektioner anføres, at de

nationale myndigheder undlod at foretage sig noget i tilfælde, hvor trawlere var udstyret med redskaber, hvortil der var fastgjort anordninger i strid med fællesskabsbestemmelserne. Det må også på dette punkt konstateres, at kontrollen var utilstrækkelig.

c) *Bifangster*

18 Artikel 8-10 i den første forordning om bevarelsesforanstaltninger og artikel 2 i den anden forordning om bevarelsesforanstaltninger forbyder i det væsentlige fiskerne at sælge fangster, som ikke opfylder det krævede mindstemål, medmindre de kun udgør en begrænset procentdel af deres fiskeri.

19 Det fremgår herved af kommissionsinspektørernes rapporter fra 1985 og 1987, at de nationale myndigheder ikke altid konfiskerede for store bifangster (af undermålskulmuler) i forbindelse med jomfruhummerfiskeri. Det følger heraf, at den franske regering ligeledes tilsidesatte sine forpligtelser, for så vidt angår kontrol af bifangster.

d) *Mindstemål*

20 Artikel 11 i den første forordning om bevarelsesforanstaltninger og artikel 5 i den anden forordning om bevarelsesforanstaltninger bestemmer i det væsentlige, at undermålsfisk ikke må sælges.

21 Den franske regering har i denne forbindelse under den administrative procedure stiltiende erkendt, at den til og med 1985 ikke overholdt fællesskabsnormerne på området. Det fremgår således af den nævnte skrivelse af 28. maj 1985, at det i henhold til en instruks fra statssekretæren kun var kulmuler, der var klart »for små« (15-25 cm), som skulle konfiskeres, mens mindstestørrelsen for disse fangster i bilag V til den første forordning om bevarelsesforanstaltninger var fastsat til 30 cm.

22 Det fremgår i øvrigt af inspektørernes rapporter, at de nationale myndigheder i løbet af 1986 og 1987 anvendte normer for tunger og kulmuler, der var mere lempelige end dem, der var fastsat på fællesskabsplan. Det må således ligeledes konstateres, at kontrollen med hensyn til mindstemål var utilstrækkelig.

23 Det følger af det anførte, at den franske regering i 1984-1987 ikke kontrollerede overholdelsen af de omhandlede tekniske bevarelsesforanstaltninger.

Pligten til forfølgning af overtrædelser

24 Eftersom de nationale myndigheder ikke afslørede overtrædelser, som kunne være konstateret, og der således ikke blev optaget rapport over disse overtrædelser, har den franske regering ligeledes tilsidesat den i henhold til kontrolforordningerne gældende pligt til forfølgning af overtrædelser.

Sagens omkostninger

25 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at afholde sagens omkostninger. Sagsøgte har tabt sagen og bør derfor tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2057/82 af 29. juni 1982 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol med fiskeri fra fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne og artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om

fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, idet den i 1984-1987 ikke kontrollerede overholdelsen af de tekniske fællesskabsforanstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne, der er fastlagt i Rådets forordning (EØF) nr. 171/83 af 25. januar 1983 og i Rådets forordning (EØF) nr. 3094/86 af 7. oktober 1986.

2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.

Due Mancini O'Higgins

Rodríguez Iglesias Slynn Joliet Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juni 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident