RETSMØDERAPPORT
i sag C-64/88 *

I — Relevante retsforskrifter og den administrative procedure

Ved forordning (EØF) nr. 2057/82 af 29. juni 1982 fastsatte Rådet visse foranstaltninger til kontrol med fiskeri fra fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne (herefter benævnt »den første kontrolforordning«). Forordning nr. 2057/82 blev ophævet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987, hvis bestemmelser er trådt i stedet for de tidligere gældende (herefter benævnt »den anden kontrolforordning«).

I henhold til artikel 1, stk. 1, i de to kontrolforordninger skal hver medlemsstat på sit område og inden for de farvande, der hører under dens højhedsområde eller jurisdiktion, foretage inspektion af fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, for at sikre, at alle gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger overholdes.

Ifølge artikel 1, stk. 2, i samme forordninger har den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder, såfremt der konstateres en overtrædelse af reglerne vedrørende bevarelsesforanstaltninger, pligt til at anlægge straffesag eller træffe administrative foranstaltninger mod skipperen på det fartøj, som er blevet inspiceret.

De i kontrolforordningerne omhandlede tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne blev først fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 171/83 af 25. januar 1983 (herefter benævnt »den første forordning om bevarelsesforanstaltninger«) og siden ved Rådets forordning (EØF) nr. 3094/86 af 7. oktober 1986 (herefter benævnt »den anden forordning om bevarelsesforanstaltninger«), som trådte i stedet for den første forordning med virkning fra den 1. januar 1987. Blandt disse tekniske foranstaltninger er foranstaltninger vedrørende maskestørrelser, anordninger fastgjort til redskaber, bifangster og mindstemål for fisk, som kan fanges [1].

Den 21. december 1984 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til den franske regering, hvori den gjorde gældende, at Den Franske Republik ikke opfyldte sine forpligtelser til inspektion og forfølgning af overtrædelser i medfør af artikel 1 i den første kontrolforordning. Kommissionen gav under henvisning til den kontrol, Kommissionens inspektører havde foretaget i 1984, i første række udtryk for, at de franske myndigheder for sjældent foretog kontrol på havet, og at der i de tilfælde, hvor der blev gennemført kontrol, var afsløret brug af redskaber med mindre maskestørrelser end foreskrevet, eller redskaber, hvortil der var fastgjort anordninger, som var i strid med den første forordning om bevarelsesforanstaltninger. Det anførtes videre, at de franske myndigheder ikke havde truffet strafferetlige eller administrative foranstaltninger

* Processprog: fransk.

1 — O. a.: I tilfælde, hvor samme udtryk er gengivet forskelligt på dansk i de to forordninger om bevarelsesforanstaltninger, anvendes i oversættelsen af denne sag generelt terminologien i forordning nr. 3094/86.

mod skipperne i de tilfælde, hvor der var konstateret sådanne overtrædelser. Hvad angår inspektionerne i havn bemærkede Kommissionen, at der ikke blev foretaget nogen som helst kontrol af bifangster, og at reglerne om mindstemål for fisk ikke blev bragt i anvendelse, hvilket navnlig var tilfældet i havnene i Biscayabugten.

Den 22. januar 1985 svarede den franske regering, som ikke ville afvise, at der fandt visse overtrædelser sted, at man ikke kunne drage nogen generel konklusion på baggrund af den af Kommissionens inspektører foretagne kontrol, som var af begrænset varighed. I øvrigt havde Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad taget hensyn til de særlige forhold, som gør sig gældende for det ikke-industrielle fiskeri i Biscayabugten. I modsætning til fiskeriet i Nordsøen fiskes der nemlig efter mange forskellige arter i Biscayabugten, hvilket gør det nødvendigt at bruge meget forskellige metoder på samme plads, i samme periode og undertiden fra samme fartøj. Ifølge den franske regering var det derfor ikke altid let at anvende reglerne, idet der krævedes en stor erfaring og kendskab til området. Det var derfor berettiget, at den franske regering gjorde en indsats for at informere fiskerne om fællesskabsbestemmelserne, navnlig for så vidt angår bifangster og anordninger fastgjort til redskaber.

I en anden skrivelse, dateret den 28. maj 1985, erkendte den franske regering, at der i de franske havne var blevet landet kulmuler, der ikke holdt det i fællesskabsbestemmelserne fastsatte mindstemål, og at et vist antal kystfiskere brugte redskaber med for små masker. Den franske regering understregede imidlertid, at den havde besluttet at gennemføre en oplysnings- og kontrolkampagne i tiden fra 15. maj til 1. juli 1985. I forbindelse med kampagnen ville der blive foretaget kontrol af trawlene, men de nationale myndigheder ville ikke notere dem, der overtrådte reglerne. For så vidt angår tiden efter 1. juli 1985, var myndighederne blevet instrueret om at forfølge fiskere, som anvendte trawl med masker, der var væsentligt mindre end foreskrevet. Endelig skulle myndighederne konfiskere landede kulmuler, der var klart mindre end krævet i henhold til fællesskabsbestemmelserne.

Den 18. november 1986 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse over for den franske regering, hvori den fastholdt den bedømmelse af sagen, som den havde givet udtryk for i åbningsskrivelsen. Kommissionen anførte endvidere, at de inspektioner, som var foretaget i 1985, havde vist, at de i 1984 konstaterede overtrædelser af fællesskabsforordningerne om bevarelsesforanstaltninger fortsat fandt sted. Det hedder videre i den begrundede udtalelse, at de særlige forhold, som kendetegner det ikke-industrielle fiskeri i Biscayabugten, ikke kunne retfærdiggøre den ukorrekte anvendelse af fællesskabsbestemmelserne, og at den af den franske regering bebudede indsats for at informere fiskerne blot bekræftede de nationale myndigheders manglende indsats. Endelig beviste skrivelsen af 28. maj 1985 ifølge Kommissionen, at man i Frankrig så bort fra fællesskabsnormerne med hensyn til mindstemål for kulmuler og trawlenes maskestørrelser.

I sin svarskrivelse af 21. januar 1987 bestred den franske regering ikke, at der havde været tale om visse mangler ved anvendelsen af fællesskabsbestemmelserne. Den gjorde imidlertid — for så vidt angår 1984 — gældende, at en frist på et år til at gennemføre

den første forordning om bevarelsesforanstaltninger ikke kunne betragtes som unormal under hensyntagen til de i forordningen opstillede krav. I øvrigt forklarede regeringen den omstændighed, at visse overtrædelser fortsat fandt sted i 1985, med, at visse af forordningens bestemmelser efter deres karakter var vanskelige at anvende, navnlig for så vidt angår fiskeriet i Biscayabugten, og med, at det var nødvendigt at undgå uholdbare tilstande. Den franske regering støttede sig desuden til den systematiske kontrol, som var blevet gennemført i 1986 med henblik på at sikre overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne om bevarelse af fiskeressourcerne. Resultaterne heraf fremgik af en oversigt over den i distriktet Boulogne-sur-Mer foretagne kontrol, for så vidt angår fiskenes mindstemål og maskestørrelserne.

Ved skrivelser af 24. marts og 14. maj 1987 anmodede Kommissionen den franske regering om at oplyse, hvilke konsekvenser der var draget af de rapporter, som var optaget af de nationale myndigheder i forbindelse med den af Kommissionens inspektører foretagne kontrol.

Ved skrivelser af 21. maj og 29. juli 1987 tilstillede den franske regering Kommissionen de ønskede oplysninger. De nationale myndigheder havde ifølge regeringen draget konsekvenser af samtlige konstaterede overtrædelser, enten ved at give de pågældende fiskere en advarsel eller ved at overgive rapporterne til anklagemyndigheden.

II — Skriftlig forhandling og parternes påstande

Kommissionens stævning er registreret på Domstolens Justitskontor den 29. februar 1988.

Den skriftlige forhandling er forløbet forskriftsmæssigt. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås i medfør af EØF-Traktatens artikel 169, stk. 2, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1 i Rådets forordninger nr. 2057/82 og 2241/87, idet den ikke har kontrolleret overholdelsen af de tekniske bevarelsesforanstaltninger, der er fastlagt i Rådets forordninger nr. 171/83 og 3094/86.

— Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har anført, at artikel 1 i den første kontrolforordning ligesom artikel 1 i den anden kontrolforordning pålægger medlemsstaterne to forpligtelser. Den første,

som er af præventiv karakter, består i at skulle foretage inspektion — både på havet og i havn — af fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag. Den anden, som er af repressiv karakter, indebærer, at der i tilfælde af en overtrædelse skal anlægges straffesag eller træffes administrative foranstaltninger mod skipperen på det pågældende fartøj. Ifølge Kommissionen kan de nationale myndigheder kun siges at have udført deres opgave, såfremt de overtrædelser, som kan konstateres ved en inspektion, bliver afsløret og forfulgt på passende vis. Det fremgår imidlertid af kommissionsinspektørernes rapporter, at de nationale kontrolmyndigheder ikke konstaterede alle de overtrædelser, som blev begået med hensyn til maskestørrelser, anordninger fastgjort til redskaber, bifangster og fiskestørrelser, hvilket forudsætter mangler ved inspektionen. Dette betød også, at der ikke blev anlagt straffesager eller truffet administrative foranstaltninger mod skipperne.

Kommissionen har understreget betydningen af Den Franske Republiks påståede overtrædelse af reglerne. De franske myndigheders vedvarende passivitet med hensyn til kontrol gav ifølge Kommissionen fiskerne det indtryk, at visse tekniske bevarelsesforanstaltninger ikke fandt anvendelse, hvilket fik dem til at fortsætte med at begå overtrædelserne.

I stævningen har Kommissionen tilbudt at føre ethvert muligt bevis for det anførte. I replikken har den tilføjet, at rapporterne vedrørende den kontrol, som er foretaget af Kommissionens inspektører siden 1984, står til Domstolens disposition. Den har understreget, at dokumenterne måtte forblive fortrolige for at sikre effektiviteten af inspektørernes fremtidige arbejde og beskytte rettighederne for tredjemænd, som er nævnt i rapporterne og kan identificeres.

Resultaterne af den af kommissionsinspektørerne foretagne kontrol bekræftes ifølge Kommissionen af de svar, den franske regering er fremkommet med under den administrative procedure. For det første viser skrivelsen af 28. maj 1985, at regeringen instruerede sine tjenestegrene om ikke at notere overtrædelser af reglerne om maskestørrelser, som blev begået i tiden fra 15. maj til 1. juli 1985, og at den i denne periode nøjedes med at henstille til lovovertræderne at overholde de gældende regler. I øvrigt forfulgte regeringen efter 1. juli 1985 kun fiskere, der benyttede trawl med en maskestørrelse, der var væsentligt mindre end den foreskrevne norm, eller som landede kulmuler, der var betydeligt mindre end krævet i henhold til fællesskabsbestemmelserne. For det andet gjorde den franske regering ifølge Kommissionen først i 1986 en systematisk indsats for at informere fiskerne og uddanne inspektørerne med henblik på at sikre overholdelsen af de tekniske bevarelsesforanstaltninger, som dog havde været gældende siden 1983.

Kommissionen finder i øvrigt, at de argumenter, som den franske regering har fremført til støtte for, at der blev foretaget en tilstrækkelig kontrol, ikke er overbevisende. Oversigten over overtrædelser begået i 1986 i distriktet Boulogne-sur-Mer angår kun to former for overtrædelser, nemlig overtrædelse af reglerne om henholdsvis fiskenes mindstemål og maskestørrelserne, og den omhandler kun de overtrædelser, som er blevet noteret, hvorimod traktatbrudssagen sigter mod, at der er sket overtrædelser,

som ikke er konstateret af de nationale myndigheder. Endvidere angår tallene vedrørende de franske fartøjer, som blev kontrolleret i 1986, inspektioner foretaget af samtlige berørte medlemsstater i de farvande, der henhører under deres højhedsområde, og ikke kun inspektioner gennemført af de franske myndigheder. Desuden vedrører oplysningerne ikke det område, hvor det ikke-industrielle fiskeri finder sted, og de drejer sig om overtrædelser i relation til logbøger og landingsopgørelser, som ikke er omfattet af sagen. Endelig kan skrivelsen af 30. juni 1987 til »sødistriktspræfekterne« (les préfets des régions maritimes) ifølge Kommissionen ikke tages til indtægt for, at den franske regering har opfyldt sine kontrolforpligtelser, idet der i skrivelsen blot erindres om, at der findes fællesskabsregler om maskestørrelser, og at de skal anvendes.

Kommissionen har endelig fastholdt, at den franske regerings adfærd ikke kan begrundes i de forhold, regeringen har påberåbt sig. Kommissionen har herved understreget, at regeringen bevidst valgte at forhale anvendelsen af visse af de i den første forordning om bevarelsesforanstaltninger fastsatte regler ud fra en ensidig bedømmelse af deres videnskabelige holdbarhed. At anse dette for berettiget ville svare til at lade anvendelsen af en fællesskabsforordning, der er umiddelbart anvendelig i enhver medlemsstat og bindende i alle enkeltheder, afhænge af, om den enkelte medlemsstat finder det hensigtsmæssigt at overholde den. Kommissionen har bemærket, at manglerne ved kontrollen fortsat gjorde sig gældende efter vedtagelsen af den anden forordning om bevarelsesforanstaltninger. Den omstændighed, at der eventuelt kunne opstå uro blandt fiskerne, kan ikke berettige en medlemsstat til ensidigt at unddrage sig sine forpligtelser.

Den franske regering er enig med Kommissionen i, at medlemsstaterne i henhold til de to kontrolforordninger har pligt til at foretage inspektion af fiskerfartøjerne og forfølge de overtrædelser, som konstateres.

Den har gjort gældende, at den har opfyldt sine kontrolforpligtelser korrekt, og at Kommissionen ikke har godtgjort, at det hævdede traktatbrud foreligger.

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, finder den franske regering, at Kommissionen ikke har godtgjort traktatbruddet, medmindre selve den omstændighed, at der er sket overtrædelser af reglerne, må betragtes som et bevis for en manglende kontrol. Domstolen har imidlertid ved dom af 25. maj 1982 (sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791) udtalt, at det under en sag i medfør af Traktatens artikel 169 påhviler Kommissionen at fremlægge de oplysninger for Domstolen, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og at den ikke herved kan påberåbe sig nogen formodning. Den franske regering har videre anført, at Kommissionen ved ikke at fremkomme med præcise klagepunkter gør det umuligt for den medlemsstat, som hævdes at have begået et traktatbrud, at tage stilling til de faktiske omstændigheder, som den kritiseres for, før der anlægges sag ved Domstolen og under en sådan sag. Den franske regering har herved navnlig anført, at Kommissionen burde have tilstillet den en ikke-fortrolig udgave af kommissionsinspektørernes rapporter.

Den franske regering har desuden gjort gældende, at den har opfyldt sine kontrolforpligtelser. Den oplysnings- og kontrolkampagne, som blev bebudet i skrivelsen af 28. maj 1985, blev faktisk gennemført og

fulgt op, således som det fremgår af skrivelsen af 30. juni 1987 fra statssekretæren for maritime anliggender til sødistriktspræfekterne. Kampagnen var ikke uden resultat, for ud af de 4 101 tilfælde af kontrol på havet, som vedrørte franske fartøjer, blev 3 646 foretaget af de franske myndigheder i egne farvande. De franske fartøjer er ifølge den franske regering blandt de mest kontrollerede fartøjer i Fællesskabet. Kontrollen har kun afsløret et begrænset antal overtrædelser af reglerne om bevarelse af fiskeressoucerne, hvilket viser, at bestemmelserne er blevet anvendt korrekt. Hvad angår kontrollen på land, er antallet af overtrædelser, der er konstateret af de franske myndigheder, højere end antallet af afslørede overtrædelser i adskillige andre medlemsstater, hvilket vidner om, at der faktisk er foretaget en sådan kontrol. Den franske regering har endvidere bemærket, at den har opfyldt sine forpligtelser til at forfølge overtrædelserne. Således er alle de overtrædelser, som blev konstateret i forbindelse med den af Kommissionens inspektører foretagne kontrol, faktisk blevet forfulgt.

Den franske regering har endvidere anført, at de breve, som den har udsendt, ikke beviser det hævdede traktatbrud. I skrivelsen af 22. januar 1985 omtales det, at de franske myndigheder har gjort en betydelig indsats for at få fiskerne til at overholde fællesskabsbestemmelserne, navnlig reglerne om bifangster og anordninger fastgjort til redskaber. I skrivelsen af 28. maj 1985 anføres det, hvilke foranstaltninger havfiskeridirektøren agtede at træffe med henblik på at reducere antallet af overtrædelser af reglerne om maskestørrelser og fiskenes mindstemål.

Den franske regering har endelig bemærket, at den aldrig har haft til hensigt at unddrage sig sine fællesskabsretlige forpligtelser ved ud fra hensigtmæssighedsbetragtninger at undlade at anvende visse af reglerne i den første forordning om bevarelsesforanstaltninger. Den omstændighed, at der ikke er opnået tilstrækkelige resultater i forbindelse med bestræbelserne på at anvende bestemmelserne om maskestørrelser og mindstemål for fisk korrekt, viser blot, at disse bestemmelser efter deres karakter er vanskelige at anvende.

IV — Spørgsmål til Kommissionen og den franske regerings stillingtagen

Domstolen har opfordret Kommissionen til at fremlægge et ikke-fortroligt dokument, som i relation til hver enkelt af de omhandlede tekniske bevarelsesforanstaltninger godtgør, at den franske regering ikke fuldt ud har opfyldt sine kontrolforpligtelser i den pågældende periode.

Kommissionen har på baggrund heraf fremlagt et sammendrag af de rapporter, som dens inspektører udarbejdede i forbindelse med den kontrol, som de foretog i Frankrig i 1984-1987, en oversigt over de overtrædelser af fællesskabsbestemmelserne om de tekniske bevarelsesforanstaltninger, som blev konstateret i forbindelse med den nævnte kontrol, og en liste over samtlige besøgte havne.

Kommissionen har understreget, at den har nøjedes med at fremlægge sammendrag, der er udarbejdet til internt brug i Kommissionens tjenestegrene ud fra rapporterne om kontrollen, da disse sammendrag giver en pålidelig fremstilling af, hvad inspektørerne har konstateret i løbet af fire år. Kommissionen har dog måttet slette alle afsnit, som ville gøre det muligt direkte eller indirekte at identificere de berørte personer, »for at

opnå, at de således fremlagte dokumenter ikke længere er af fortrolig karakter«.

Den franske regering er fremkommet med følgende bemærkninger til det af Kommissionen fremlagte. Den har understreget, at det ikke tilkommer den at sætte spørgsmålstegn ved de grunde, Kommissionen har haft til ikke at ville præcisere, hvilke havne, der blev inspiceret under hver enkelt kontrol, og datoerne for disse kontrolbesøg. Dette gør det særlig vanskeligt at forsøge at bestride eller forklare de faktiske omstændigheder, som den franske regering kritiseres for. Domstolen har i en anden sammenhæng, hvor der var tale om overholdelse af kontradiktionsprincippet over for virksomheder i konkurrencesager udtalt, at dersom Kommissionen er af den opfattelse, at et dokument ikke kan fremsendes i sin helhed til den pågældende virksomhed af hensyn til tavshedspligten og kravet om beskyttelse af forretningshemmeligheder, skal den give afkald på at anvende dette dokument som bevis (dom af 25.10.1983, sag 107/82, AEG mod Kommissionen, Sml. s. 3151).

Den franske regering har således også på baggrund af det af Kommissionen fremlagte fastholdt, at den har opfyldt sine forpligtelser i relation til kontrol med anvendelsen af fællesskabsbestemmelserne om tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne.

R. Joliet
Refererende dommer