DOMSTOLENS DOM
14. november 1989 *

I sag 6/88,

Kongeriget Spanien, ved Javier Conde de Saro, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, og Rosario Silva de Lapuerta, Abogado del Estado, som befuldmægtigede og med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4 og 6, boulevard Emmanuel Servais,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved de juridiske konsulenter R. C. Fischer og F. J. Santaolalla som befuldmægtigede og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Luxembourg,

sagsøgt,

og i sag 7/88,

Den Franske Republik, ved J. -P. Puissochet, directeur des affaires juridiques i Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 9, boulevard Prince Henri,

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

* Processprog: spansk og fransk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3151/87 af 22. oktober 1987 om fangstopgørelser for de fartøjer, der fører en medlemsstats flag og driver fiskeri i visse udviklingslandes fiskerizone (EFT L 300, s. 15),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten O. Due, afdelingsformændene Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris og M. Zuleeg, dommerne T. Koopmans, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse og M. Díez de Velasco,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: J. -G. Giraud

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 13. april 1989,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. maj 1989,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævninger, indgivet til Domstolens Justitskontor den 11. januar 1988, har Kongeriget Spanien og Den Franske Republik i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt to sager med påstand om annullation af Kommissionens forordning nr. 3151/87 af 22. oktober 1987 om fangstopgørelser for de fartøjer, der fører en medlemsstats flag og driver fiskeri i visse udviklingslandes fiskerizone (EFT L 300, s. 15).

2 Kommissionen udstedte den anfægtede forordning under henvisning til Rådets forordning nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (EFT L 207, s. 1). I artiklerne 5-9 i sidstnævnte forordning be-

stemmes det for så vidt angår fiskeri efter en bestand eller gruppe af bestande, der er undergivet en samlet tilladt fangstmængde (TAC) eller kvoter, bl.a.

— at der om bord på fiskerfartøjerne skal forefindes en fortegnelse, i hvilken skipperne skal registrere de opnåede fangster,

— at der ved landingen efter hvert togt skal forelægges en landingsopgørelse,

— at den berørte medlemsstat underrettes om hver omladning af fisk,

— at medlemsstaterne skal registrere landingerne.

3 I henhold til artikel 10 i forordning nr. 2241/87 kan »efter fremgangsmåden i artikel 14... andre bestande eller grupper af bestande også undergives artikel 5-9«. I henhold til forordningens artikel 14 fastsættes gennemførelsesbestemmelserne, bl.a. til artiklerne 5-9, efter den såkaldte »forvaltningskomitéprocedure«, jfr. artikel 14 i Rådets forordning nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1).

4 Kommissionen anførte i den første betragtning til den anfægtede forordning, at Fællesskabet anvender fiskeriaftaler, indgået med visse udviklingslande, der hviler på princippet om finansiel godtgørelse for opnåede fiskerirettigheder. Det hedder i forordningens anden betragtning, at det »af hensyn til forvaltningen af sådanne fiskeriaftaler, der indebærer, at Fællesskabet giver en væsentlig finansiel modydelse for fiskerirettighederne, og medfører visse forpligtelser for Fællesskabet til at give oplysninger om de opnåede fangster, er... helt afgørende, at Kommissionen holdes underrettet om resultaterne af de aktiviteter, der udøves af fartøjer, som fører en medlemsstats flag, i farvandene under aftalepartnerens jurisdiktion; der bør derfor indføres en ordning for registrering og meddelelse af fangstoplysninger«.

5 Ved bestemmelserne i den anfægtede forordning, der er udstedt under henvisning til artikel 10 i forordning nr. 2241/87, udvidede Kommissionen anvendelsesområ-

det for bestemmelserne i sidstnævnte forordnings artikler 5-9 til også at omfatte bestande, der ikke er undergivet en TAC eller kvoter, og som befiskes af EF-fartøjer, der driver fiskeri i farvande, der er undergivet udviklingslandes overhøjhed eller jurisdiktion, i henhold til en aftale mellem Fællesskabet og et af de nævnte lande. Den anfægtede forordning indebærer endvidere, at medlemsstaterne regelmæssigt skal underrette Kommissionen om de landede mængder og meddele de i øvrigt modtagne oplysninger om de nævnte fangster.

6 Vedrørende de relevante fællesskabsbestemmelser samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

7 Sagsøgerne har i det væsentlige fremført tre anbringender til støtte for annullationspåstanden, nemlig at Kommissionen ikke har haft den fornødne kompetence, at der foreligger et klart fejlskøn, samt at begrundelsen ikke har været fyldestgørende. Det første anbringende skal behandles først.

8 Den spanske regering har gjort gældende, at artikel 10 i forordning nr. 2241/87 ikke giver Kommissionen hjemmel til at indføre kontrolforanstaltninger for fiskeri uden for fællesskabsfarvande. Forordningen vedrører udelukkende kontrolforanstaltninger for fiskeri, der udøves i fællesskabsfarvande, og dens anvendelsesområde kan kun udvides ved en rådsforordning.

9 Den franske regering har gjort gældende, at artikel 10 i forordning nr. 2241/87 henviser til artiklerne 5-9 i samme forordning, der vedrører bestande eller grupper af bestande, som er undergivet en TAC eller kvoter. Disse bestemmelser kan derfor kun gælde for områder, for hvilke der er fastsat TAC'er eller kvoter, hvilket ikke er tilfældet for de udviklingslande, som er omfattet af forordning nr. 3151/87. Den sidstnævnte forordning kan derfor ikke antages at indeholde gennemførelsesbestemmelser til artiklerne 5-9 i forordning nr. 2241/87, jfr. forordningens artikel 14.

10 Kommissionen har indledningsvis gjort gældende, at anvendelsen af fællesskabsforskrifterne om bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne og dermed reglerne om

kontrol af fiskeriet ikke er begrænset til fællesskabsfarvandene, men omfatter samtlige de fiskeriaktiviteter, som gennemføres af Fællesskabets fiskere og med fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne uanset hvilket farvand, fiskeriet udøves i. Kommissionen har som eksempel herpå henvist til forordningerne om fastsættelse af de årlige TAC'er samt forordning nr. 3984/87 om fastsættelse af fangstmulighederne for 1988 for visse fiskebestande eller grupper af fiskebestande i det af NAFO-konventionen regulerede område (Organisationen for Fiskeriet i Det Nordvestlige Atlanterhav) (EFT L 375, s. 63).

11 Kommissionen har endvidere bestridt, at anvendelsesområdet for artikel 10 i forordning nr. 2241/87 er begrænset til farvande, som i forvejen er underkastet et TAC- eller kvotesystem. Kommissionen har i denne sammenhæng henvist til elvte betragtning til forordning nr. 2241/87, hvorefter der med andre bestande menes bestande, som ikke er undergivet en samlet tilladt fangstmængde eller kvoter. Efter Kommissionens opfattelse indeholder denne definition ikke en geografisk begrænsning. Den omfatter derfor samtlige bestande eller grupper af bestande, som ikke er undergivet TAC'er eller kvoter, uanset hvor fiskeriet foregår.

12 Endelig har Kommissionen anført, at udvidelsen af kontrolreglerne til også at omfatte fangster, der tages af fællesskabsfartøjer i de pågældende tredjelandes farvande, er i overensstemmelse med formålet med forordning nr. 170/83, som er at beskytte fiskebankerne, bevare havets biologiske ressourcer og sikre en afbalanceret udnyttelse heraf på et varigt grundlag og på tilfredsstillende økonomiske og sociale betingelser. Disse formål er nemlig de samme som dem, der ligger bag Fællesskabets indgåelse af fiskeriaftaler med udviklingslandene. Uanset at grundlaget for disse aftaler er bevaringsforanstaltninger, som er forskellige fra de i Fællesskabet vedtagne, er hensigten med aftalerne efter Kommissionens opfattelse at gennemføre en begrænsning af fiskeriindsatsen, fordi grundlaget er det pågældende tredjelands ønsker om og Fællesskabets forpligtelse til at medvirke til en fornuftig forvaltning, udnytttelse og bevarelse af den pågældende stats fiskeressourcer ved hjælp af et snævert samarbejde.

13 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionen i medfør af artikel 10 i forordning nr. 2241/87, der tjener som retsgrundlag for den anfægtede forordning nr. 3151/87, har hjemmel til i henhold til forvaltningskomitéproceduren at fastsætte gennemførelsesbestemmelser med henblik på, at andre bestande eller grupper af bestande undergives bestemmelserne i forordning nr. 2241/87 om kontrol med fangsterne.

14 Med hensyn til, om Kommissionen havde kompetence til på grundlag af bestemmelsen at vedtage den anfægtede forordning, bemærkes, at forskrifter, hvorved der gives bemyndigelse til at udstede gennemførelsesbestemmelser, efter Domstolens praksis (se dom af 17. december 1970, Köster, 25/70, Sml. 1970, s. 259) skal fortolkes i lyset af opbygningen af og formålet med både forskrifterne selv og den helhed, forskrifterne indgår i.

15 I dette tilfælde må der tages hensyn til det forhold, at forordning nr. 2241/87, der indeholder den pågældende bemyndigelsesbestemmelse, i sig selv er en gennemførelsesforordning til en af Rådet vedtaget grundforordning. I henhold til Domstolens faste praksis (se især Domstolens dom af 16. juni 1987, Romkes, 46/86, Sml. s. 2671) skal en gennemførelsesforordning som forordning nr. 2241/87 opfylde de væsentlige materielle krav, som er fastsat i grundforordningen, dvs. i det konkrete tilfælde Rådets forordning nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne. Kommissionens kompetence i medfør af artikel 10 i forordning nr. 2241/87 skal altså vurderes i lyset af såvel formålene med som anvendelsesområdet for forordning nr. 170/83.

16 I denne sammenhæng bemærkes, at forordning nr. 170/83 har til formål at fastlægge en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som sikrer en afbalanceret udnyttelse af disse. I henhold til forordningens artikel 2 udarbejdes der bevaringsforanstaltninger på grundlag af foreliggende videnskabelig rådgivning, og disse foranstaltninger kan især for hver fiskeart eller gruppe af fiskearter bestå i oprettelse af zoner og begrænsning af fiskeriindsatsen, især ved begrænsning af fangstmængderne.

17 I artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 170/83 bestemmes det, at såfremt det for en fiskeart eller beslægtede fiskearter viser sig påkrævet at begrænse fangsternes størrelse, fastsættes årligt det samlede antal fangster af de enkelte bestande eller grupper af bestande, den andel, der står til rådighed for Fællesskabet, samt eventuelt de samlede fangster, som er indrømmet tredjelande, og de særlige betingelser, der skal gælde for disse fangster. I artikel 3, stk. 2, fastslås det, at den omhandlede andel forhøjes med de samlede fangster, som Fællesskabet opnår uden for de farvande, der hører under medlemsstaternes jurisdiktion eller højhedsområde.

18 Endelig skal i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 170/83 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.

19 Inden for rammerne af disse bestemmelser kan den i forordning nr. 2241/87 indeholdte kontrolordning for fiskeriet udvides til andre bestande eller grupper af bestande. Det må derfor først afgøres, om Kommissionen — ved at anvende de gennemførelsesbesføjelser, som er tillagt den ved artikel 10 i forordning nr. 2241/87, til at forvalte fiskeriaftalerne mellem Fællesskabet og visse udviklingslande — har holdt sig inden for rammerne af Rådets forordninger nr. 170/83 og nr. 2241/87.

20 I denne henseende bemærkes, at nogle fiskeriaftaler, bl. a. aftalerne med Norge og Sverige (se EFT 1980, L 226, s. 1 og 48), gennemføres i henhold til forordning nr. 170/83 og dermed forordning nr. 2241/87. Det foreskrives således i disse aftaler, at parterne årligt skal afholde konsultationer vedrørende de gensidige fiskerirettigheder og forvaltningen af de fælles biologiske ressourcer. Herefter afgiver delegationerne indstilling til deres respektive myndigheder om fastsættelse af fangstkvoter for den anden aftaleparts fartøjer. EF-fartøjernes fangstkvoter i de nævnte landes fiskerizoner fordeles derefter på fællesskabsplan i overensstemmelse med artiklerne 3 og 4 i forordning nr. 170/83 [jfr. senest Rådets forordninger nr. 4196/88 og nr. 4198/88 af 21. december 1988 (EFT L 369, s. 45 og 54)]. Det fremgår endvidere af betragtningerne til de sidstnævnte forordninger, at EF-fartøjernes fiskeri er undergivet de særlige kontrolforanstaltninger i forordning nr. 2241/87.

21 Hvad derimod angår gennemførelsen af fiskeriaftalerne med udviklingslandene bemærkes, at disse aftaler — som det fremgår af den anfægtede forordning — er baseret på et princip om en finansiel godtgørelse for de tildelte fiskerirettigheder. Betingelserne for og de nærmere bestemmelser om den finansielle godtgørelse er fastsat i protokoller, der er knyttet til aftalerne. Heri bestemmes blandt andet, at de fiskerilicenser, der udstedes ifølge aftalen, er begrænset til et bestemt antal fartøjer. Såfremt myndighederne i en kyststat i lyset af udviklingen i bestandene beslutter at fastsætte bevaringsforanstaltninger, der påvirker EF-fartøjernes fiskeri, afholder parterne konsultationer med henblik på at tilpasse aftalen. En sådan til-

pasning kan blandt andet bestå i, at den finansielle godtgørelse, som Fællesskabet skal betale, nedsættes forholdsmæssigt, når der sker en væsentlig begrænsning af fiskerirettighederne.

22 Det følger heraf, at gennemførelsen af visse fiskeriaftaler, som f. eks. aftalerne med Sverige og Norge, sker som et led i den fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, der blev indført ved Rådets forordning nr. 170/83, medens fiskeriaftalerne med de ovennævnte udviklingslande hviler på andre hensyn. De regler vedrørende kontrol med fangsterne, som er indført ved forordning nr. 2241/87, forfølger således i forbindelse med aftalerne med de nordiske lande et bevaringsformål med hensyn til fiskeressourcerne, hvorimod det ved den anfægtede forordning indførte system i forbindelse med aftalerne med udviklingslandene hovedsagelig har et økonomisk sigte.

23 For det andet bemærkes, at reglerne om kontrol af fiskeriet, som er snævert forbundet med fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, ikke finder anvendelse på områder, hvor der ikke gælder nogen fangstbegrænsning i medfør af en fællesskabsforordning eller en aftale mellem Fællesskabet og tredjelande. De områder, som den anfægtede forordning omhandler er ikke i det konkrete tilfælde omfattet af Fællesskabets regler vedrørende TAC'en og kvoter, og de er følgelig ikke omfattet af fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne.

24 På baggrund af det anførte samt under hensyn til formålet med og opbygningen af forordningerne nr. 170/83 og nr. 2241/87, må det fastslås, at Kommissionen ikke i medfør af artikel 10 i forordning nr. 2241/87 havde kompetence til at udvide anvendelsesområdet for nogle af bestemmelserne i artiklerne 5-9 i sidstnævnte forordning til bestande, der ikke er undergivet en samlet tilladt fangstmængde eller kvoter, og som befiskes af EF-fartøjer i farvande, der er undergivet udviklingslandenes højhedsret eller jurisdiktion, i medfør af en aftale mellem Fællesskabet og et af de nævnte lande.

25 Det følger heraf, at anbringendet om, at Kommissionen ikke har haft den fornødne kompetence, må lægges til grund, og at Kommissionens forordning nr. 3151/87 må annulleres i sin helhed, uden at det er nødvendigt at tage stilling til de øvrige anbringender.

Sagens omkostninger

26 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. I sag 7/88 har den franske regering imidlertid ikke nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger. Kommissionen har tabt sagerne og bør derfor betale omkostningerne i sag 6/88, og i sag 7/88 bør hver part bære sine omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kommissionens forordning nr. 3151/87 af 22. oktober 1987 om fangstopgørelser for de fartøjer, der fører en medlemsstats flag og driver fiskeri i visse udviklingslandes fiskerizone, annulleres.

2) I sag 6/88 betaler Kommissionen sagens omkostninger.

3) I sag 7/88 bærer hver part sine omkostninger.

Due Slynn Kakouris Zuleeg Koopmans

Joliet Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. november 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident