FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

fremsat den 21. marts 2002 [1]

I — Indledning

1. I lighed med sag C-454/99 — som vedrørte fangstårene 1985-1988 og 1990 [2] — angår nærværende traktatbrudsprocedure de britiske myndigheders forvaltning af fiskekvoterne i årene 1991-1996. Kommissionen har hovedsageligt kritiseret, at de britiske myndigheder i forbindelse med udsigten til, at fiskekvoterne for visse bestande ville blive opbrugt, ikke rettidigt og effektivt indstillede fiskeriet med det resultat, at de af Kommissionen anførte fiskekvoter blev overskredet i disse år.

2. Det Forenede Kongeriges regering har hovedsageligt anført, at Kommissionen ikke har løftet sin bevisbyrde vedrørende de påståede traktatbrud, uden dog at bestride de af Kommissionen påståede tilfælde af overfiskeri i de pågældende fangstår i deres helhed. I henhold hertil drejer nærværende sag sig ligesom sag C-454/99 hovedsageligt om spørgsmålet om bevisbyrdefordelingen.

3. Domstolen har allerede i sin dom af 1. februar 2001 i sag C-333/99 [3] taget stilling hertil. Det skal således under hensyntagen til den foreliggende sags særlige forhold først og fremmest undersøges, om Kommissionen på baggrund af de i denne dom konstaterede krav har løftet sin bevisbyrde.

II — De relevante retsregler

4. Fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeriressourcerne er fastsat ved flere forordninger. Ordningen har til formål at beskytte fiskebankerne, bevare havets biologiske ressourcer og sikre en afbalanceret udnyttelse heraf på et varigt

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Jf. i denne forbindelse mit forslag til afgørelse af 5.3.2002.

3 — Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1025. Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse af 11.10.2001 i de forenede sager C-418/00 og C-419/00, Kommissionen mod Frankrig, verserende, og af 5.3.2002, sag C-454/99, nævnt i fodnote 2.

grundlag og på tilfredsstillende økonomiske og sociale betingelser[4].

5. Såvel forordning nr. 170/83 som forordning nr. 3760/92 fastsætter de bevarelsesforanstaltninger, der er nødvendige til gennemførelse af disse målsætninger. Foranstaltningerne kan især bestå i en begrænsning af fangstmængderne[5].

6. Artikel 3 i forordning nr. 170/83 foreskriver, at såfremt det for en fiskeart skulle vise 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. Forordning nr. 3760/92 indeholder tilsvarende bestemmelser.

7. Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 foreskriver bl.a.:

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

8. Artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3760/92 formulerer forpligtelsen således:

»Medlemsstaterne meddeler hvert år Kommissionen, hvilke kriterier de har anvendt ved fordelingen af de disponible fangstmængder, de har fået tildelt i overensstemmelse med fællesskabsretten og den fælles fiskeripolitik, og hvilke nærmere regler de har anvendt ved udnyttelsen af dem.«

9. Overskriften på afsnit I i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87[6] lyder: »Inspektion af og kontrol med fiskerfartøjer og deres aktiviteter«. Forordningens artikel 1, stk. 1, konkretiserer den forpligtelse, der

4 — Jf. artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25.1.1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1). Jf. ligeledes artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20.12.1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1), som har erstattet førstnævnte forordning den 1.1.1993.

5 — Jf. artikel 2, stk. 2, 3 og 11, i forordning nr. 170/83 samt artikel 4, stk. 2, og artikel 8, i forordning nr. 3760/92.

6 — Forordning af 23.7.1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (EFT L 207, s. 1).

følger af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, således:

»[...] Hver medlemsstat [skal] på sit område og inden for de farvande, der hører under dens højhedsområde eller jurisdiktion, foretage overvågning af fiskeriet og dertil knyttet virksomhed. Den inspicerer fiskerfartøjer og alle aktiviteter, herunder landing, salg og opbevaring af fisk og registrering af landinger og salg, hvor inspektion kan gøre det muligt at efterprøve gennemførelsen af denne forordning.«

10. Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 2241/87 bestemmer bl.a.:

»Den i artikel 1 nævnte inspektion og overvågning udføres af hver medlemsstat for egen regning af en inspektionstjeneste, som udpeges af den pågældende medlemsstat.

Medlemsstaterne skal ved udførelsen af den opgave, der er pålagt dem, sikre, at de i artikel 1 omhandlede bestemmelser og foranstaltninger overholdes. Endvidere skal inspektionen udføres således, at unødvendige indgreb i de normale fiskeriaktiviteter undgås [...]«

11. Forordning nr. 2241/87 blev den 1. januar 1994 erstattet af forordning (EØF) nr. 2847/93 [7]. Overskriften på afsnit I i denne forordning lyder: »Inspektion og overvågning af fiskerfartøjer og deres aktiviteter«. Artikel 2, stk. 1, gentager i det væsentlige bestemmelsen i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87. Artikel 2, stk. 4, foreskriver endvidere:

»For at gøre inspektionen så effektiv og så økonomisk som mulig samordner medlemsstaterne deres kontrol. De kan i den forbindelse udarbejde fælles inspektionsprogrammer, som åbner mulighed for at inspicere EF-fiskerfartøjer i de i stk. 1 og 3 omhandlede farvande. Medlemsstaterne træffer foranstaltninger, der kan sikre, at deres myndigheder og Kommissionen gensidigt og regelmæssigt holdes underrettet om de indvundne erfaringer.«

12. Indstillingen af fiskeriet er undergivet bestemmelserne i artikel 11 i forordning nr. 2241/87, henholdsvis artikel 21 i forordning nr. 2847/93. Artikel 11, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2241/87 foreskriver under overskriften i afsnit III »Forbud mod fiskeri« følgende:

»1. Alle fangster af en kvoteret bestand eller gruppe af bestande, som tages af

7 — Forordning af 12.10.1993 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik (EFT L 261, s. 1).

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.

2. Hver medlemsstat fastsætter den dato, på hvilken fangsterne af en kvoteret bestand eller gruppe af bestande, taget af fiskerfartøjer, som fører dens flag eller er 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 fartøjer 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.«

13. Artikel 21, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2847/93 svarer under overskriften IV »Regulering og suspension af fiskeri« i vid udstrækning til bestemmelserne i artikel 11, stk. 1 og 2, i forordning 2241/87.

14. Endelig følger det af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 henholdsvis artikel 31 i den senere vedtagne forordning nr. 2847/93, at de kompetente myndigheder i medlemsstaterne har pligt til at rejse straffesag eller træffe administrative foranstaltninger.

15. Artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 lyder:

»For at sikre, at alle gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger overholdes, skal hver medlemsstat på sit område og inden for de farvande, der hører under dens højhedsområde eller jurisdiktion, foretage overvågning af fiskeriet og dertil knyttet virksomhed. Den inspicerer fiskerfartøjer og alle aktiviteter, herunder landing, salg og opbevaring af fisk og registrering af landinger og salg, hvor inspektion kan gøre det muligt at efterprøve gennemførelsen af denne forordning.«

16. Artikel 31, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2847/93 foreskriver:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at der træffes passende foranstaltninger, herunder indledning af en administrativ sag eller straffesag i overensstemmelse med den nationale lovgivning mod de ansvarlige fysiske eller juridiske personer, hvis det konstateres, at den fælles fiskeripolitiks bestemmelser ikke er overholdt, navnlig efter overvågning eller inspektion, som foretages i medfør af denne forordning.

2. Den sag, der rejses i henhold til stk. 1, skal være af en sådan art, at den efter de relevante bestemmelser i den nationale lovgivning rimeligvis i praksis vil berøve de ansvarlige for overtrædelsen det økonomiske udbytte heraf eller indebære resultater, der står i et rimeligt forhold til overtrædelsens omfang, og som effektivt modvirker yderligere overtrædelser af samme art.«

17. Artikel 31, stk. 3, i forordning nr. 2847/93 indeholder endvidere en ikke udtømmende liste over mulige sanktioner.

III — Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og påstande

A — *Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne*

18. Kommissionen har hovedsageligt kritiseret Det Forenede Kongerige for i flere tilfælde i årene 1991-1994 samt i 1995 og 1996 at have overskredet de fiskekvoter for forskellige fiskebestande, som denne medlemsstat var blevet tildelt. Kommissionen mener, at disse tilfælde fører til den konklusion, at de nationale bevarelses- og kontrolforanstaltninger ikke er i overensstemmelse med de krav, der stilles i henhold til fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeriressourcerne.

19. Denne kritik blev rejst i en åbningsskrivelse af 19. marts 1998 vedrørende årene 1991-1994 og en åbningsskrivelse af 19. februar 1999 vedrørende årene 1995 og 1996. Det Forenede Kongeriges regering besvarede disse skrivelser henholdsvis den 20. maj 1998 og 4. maj 1999.

20. Den 26. august 1999 tilstillede Kommissionen Det Forenede Kongerige en begrundet udtalelse i medfør af artikel 226 EF, da den fortsat fandt, at de britiske myndigheder havde forsømt at vedtage egnede foranstaltninger til afhjælpning af de problemer, som var genstand for Kommissionens kritik. Det Forenede Kongeriges regering besvarede disse udtalelser ved to skrivelser af 2. december 1999.

21. Som bilag til åbningsskrivelserne, den begrundede udtalelse såvel som stævningen har Kommissionen vedlagt de oversigtstabeller, på hvilke den har støttet sin kritik, og som skal være udarbejdet på baggrund af de oplysninger, de britiske myndigheder hvert år har meddelt Kommissionen. Af oversigtstabellerne fremgår det, hvilke bestande og zoner der i hvert af de pågældende år er ramt af overfiskeri.

22. Det er Kommissionens opfattelse, at de nævnte oversigtstabeller dokumenterer, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i denne henseende. For det første har Det Forenede Kongerige ikke — eller i hvert fald ikke rettidigt — vedtaget de nødvendige foranstaltninger med henblik på helt at undgå overskridelser af kvoterne. Endvidere har Det Forenede Kongerige ikke forbudt fiskeriet, selv efter fiskeriforbuddets vedtagelse. Ydermere har Det Forenede Kongerige ikke retsforfulgt de ansvarlige.

23. Det Forenede Kongerige har i sit svar på Kommissionens åbningsskrivelse bestridt en række af de tal, som Kommissionen har lagt til grund. Ifølge Det Forenede Kongeriges regering var makrelfangsterne i zone IV i årene 1991, 1993 og 1994 langt lavere, end de af Kommissionen fremlagte oversigtstabeller viser. Også torskefangsterne i zone I og II b var lavere end angivet. Heraf følger, at de pågældende bestande ikke var genstand for overfiskeri i disse fire år.

24. Det Forenede Kongerige forklarer forskellene med fremkomsten af nye oplysninger, som har foranlediget myndighederne til at korrigere oversigtstabellerne. Kommissionen har heroverfor anført, at korrektioner, der foretages efter iværksættelsen af traktatbrudsproceduren, ikke længere skal tages i betragtning. Det Forenede Kongerige har derimod gjort gældende, at det allerede med skrivelse af 25. april 1996 og 23. december 1997 — og dermed før iværksættelsen af traktatbrudsproceduren — havde henvist til disse nye oplysninger. Kommissionen understreger i replikken, at alene de oprindelige oplysninger kan lægges til grund for bedømmelsen af, om de gældende bestemmelser er overholdt. Uagtet oplysningernes rigtighed er det nemlig disse, der lægges til grund for beslutningen om, hvorvidt der skal eller ikke skal vedtages foranstaltninger med henblik på at sikre overholdelsen af kvoterne.

25. Kommissionen har endvidere henvist til, at Det Forenede Kongerige under den administrative procedure i forbindelse med forvaltningen af kvoterne har påberåbt sig praktiske vanskeligheder, såsom dårligt vejr og tidsmæssige forskydninger mellem landinger og landingsopgørelser.

26. Det Forenede Kongerige har desuden forklaret, at årsagen til, at det undlod at indlede administrativ eller strafferetlig påtale over for de for overtrædelserne ansvarlige personer skyldtes den kendsgerning, at forbud i henhold til national ret

ikke gælder med tilbagevirkende kraft. Det var således ikke muligt at sagsøge fiskere for en aktivitet, der fandt sted før forbuddets ikrafttræden.

27. Kommissionen har endelig henvist til sin verserende sag C-454/99 vedrørende årene 1985-1988 og 1990 samt til sin hensigt om at indlede en traktatbrudsprocedure vedrørende fangståret 1997. Det Forenede Kongerige har understreget, at andre søgsmål ikke kan have indflydelse på den foreliggende sags udfald. Kommissionen indrømmer ganske vist i replikken, at den foreliggende sag skal vurderes ud fra sine specifikke omstændigheder, men fremhæver imidlertid, at sagen skal vurderes ud fra en overordnet sammenhæng.

B — *Parternes påstande*

28. Da Kommissionen på baggrund af de britiske myndigheders svar på den begrundede udtalelse er af den opfattelse, at Det Forenede Kongerige i perioden 1991-1996 ikke har sikret overholdelsen af fællesskabsordningen om bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, har den anlagt nærværende sag.

29. Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 30. november 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om,

1) at det fastslås, at Det Forenede Kongerige med hensyn til hvert år i perioden 1991-1996 har tilsidesat sine forpligtelser efter i) artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 eller artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3760/92 (fra den 1. januar 1993) og artikel 1, stk.1, i forordning nr. 2241/87 eller artikel 2 i forordning nr. 2847/93 (fra den 1. januar 1994), ii) artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 eller artikel 21 i forordning nr. 2847/93 samt iii) artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 eller artikel 31 i forordning nr. 2847/93, da det har forsømt

— at fastsætte egnede foranstaltninger til at udnytte de kvoter, det har fået tildelt

— at gennemføre de inspektioner og øvrige kontrolforanstaltninger, som er foreskrevet i de pågældende fællesskabsbestemmelser

— midlertidigt at indstille visse fiskeriaktiviteter, så snart kvoterne var opbrugt, og

— at indlede administrativ eller strafferetlig påtale mod de skippere, som har overtrådt de nævnte forordninger, eller mod enhver anden, der er ansvarlig for overtrædelsen

2) at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

30. Det Forenede Kongerige har nedlagt påstand om frifindelse samt om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV — Retlig vurdering

31. Parterne er i forbindelse med samtlige anbringender uenige om, hvorvidt Kommissionen i tilstrækkeligt omfang har godtgjort påstanden om Det Forenede Kongeriges tilsidesættelse af sine forpligtelser. Før de enkelte anbringender prøves, skal jeg undersøge spørgsmålet om bevisbyrdefordelingen i traktatbrudssager, der vedrører overholdelsen af fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeriressourcerne.

A — *Generelt om bevisbyrdefordelingen*

1. Parternes argumenter

32. Det Forenede Kongeriges regering har anført, at Kommissionens påstande henset til de enkelte tilfælde, hvorpå de hviler, er for generelle.

33. Kommissionen har derudover ikke for hvert enkelt år godtgjort, at de påståede tilsidesættelser af fællesskabsretten rent faktisk har fundet sted på trods af, at Kommissionen bærer bevisbyrden herfor. Da en domfældelse mod en medlemsstat i en sag efter artikel 226 EF kan medføre en tvangsbøde efter artikel 228 EF, er det imidlertid så meget desto vigtigere, at principperne om bevisbyrdefordeling overholdes.

34. Kommissionen har endvidere ikke godtgjort de påståede tilfælde af overfiske-

ri, idet den har overset, at Det Forenede Kongerige har bestridt de tal, som Kommissionen har fremlagt i denne sammenhæng.

35. Kommissionen har i replikken konstateret, at Det Forenede Kongerige i svarskriftet ikke har bestridt, at der fandt et betydeligt overfiskeri sted i den pågældende periode. Ud af de i alt 31 tilfælde, som Kommissionen har gjort gældende, har Det Forenede Kongerige nemlig ikke bestridt de 27 tilfælde.

36. Kommissionen har endvidere anført, at allerede den kendsgerning, at de fællesskabsretlige mål ikke kunne opnås på baggrund af den pågældende medlemsstats vedtagne foranstaltninger, og at denne forsømmelse ikke skyldtes uforudsigelige årsager, godtgør, at der foreligger en tilsidesættelse af forpligtelsen til at etablere et funktionsdygtigt kontrolsystem, som kan sikre overholdelse af kvoterne. Derudover kan det ikke påhvile Kommissionen at anføre, hvilke foranstaltninger der efter dens mening burde være vedtaget.

2. Bedømmelse

37. Spørgsmålet om fordelingen af bevisbyrden blev allerede klarlagt i dom af 1. februar 2001 i sag C-333/99, hvor det anførtes, at »[d]et fremgår af tallenes størrelse og den gentagelse af situationen [...], at overfiskeriet udelukkende kunne være en følge af de franske myndigheders tilsidesættelse af deres kontrolforpligtelser. Den franske regerings argumenter om, at Kommissionen blot støtter sig på en simpel formodning, er derfor ikke begrundede« [8].

38. I mit forslag til afgørelse i sag C-454/99 har jeg redegjort for, hvorvidt denne retspraksis er rimelig, set såvel ud fra det generelle princip om bevisbyrdefordelingen i traktatbrudssager som ud fra de særlige forhold i fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeriressourcerne. For at undgå gentagelser skal der i denne forbindelse henvises til dette forslag [9].

39. Hvad angår den foreliggende sag følger det heraf, at Kommissionen for at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeriressourcerne, skal præcisere de enkelte gentagne tilfælde af betydeligt overfiskeri.

40. Derudover har Domstolen ikke krævet bevis for, at tilfældene af overfiskeri ikke

8 — Dom i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 3, præmis 35.

9 — Nævnt i fodnote 2, punkt 45 ff.

skyldes uforudsigelige årsager. Kommissionens argument i denne henseende kan formentlig kun forstås på en sådan måde, at medlemsstaterne ganske vist i princippet har pligt til at fremvise et positivt resultat — nemlig at deres kvoter bliver overholdt — men at de kan fritages for pligten, såfremt de kan godtgøre, at den manglende overholdelse af kvoterne skyldes uforudsigelige årsager, formentlig i betydningen force majeure.

41. Det skal således konstateres, at man ikke kan tiltræde Det Forenede Kongeriges regerings klagepunkt om, at der ud fra de af Kommissionen anførte enkelte tilfælde ikke kan drages den konklusion, at der foreligger en tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til fællesskabsordningen.

42. Endvidere kan antallet af de enkelte tilfælde af overfiskeri ikke være afgørende for udfaldet af Kommissionens søgsmål. Det er nemlig ikke Domstolens opgave at vurdere, hvor mange tilfælde af overfiskeri der har fundet sted, men derimod, om de gentagne tilfælde af overfiskeri kan lægges til grund for den konklusion, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser. I modsætning til Det Forenede Kongeriges regerings opfattelse er det derfor i princippet uden betydning, om enkelte tal er bestridt, så længe Kommissionen ved hjælp af en liste over de enkelte tilfælde har godtgjort, at der gentagne gange har fundet overfiskeri sted i hele den pågældende periode.

43. Muligheden for at idømme en økonomisk sanktion efter artikel 228 EF berører ikke den forudsætning, som blev lagt til grund i dommen af 1. februar 2001. Med udgangspunkt i den forudsætning, at medlemsstaterne har pligt til at fremvise et resultat — i form af overholdelse af deres fiskekvoter — er det ikke uforeneligt med det grundlæggende princip om, at det er Kommissionen, der bærer den principielle bevisbyrde med hensyn til medlemsstaternes tilsidesættelse af deres forpligtelser, hvis der åbnes mulighed for, at Kommissionen ved at dokumentere gentagne tilfælde af overfiskeri påviser utilstrækkeligheder i de nationale kontrolsystemer. Den nævnte forudsætning er således i overensstemmelse med rækkevidden af de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne inden for rammerne af fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeriressourcerne.

44. Dermed skal de enkelte anbringender nu behandles.

B — *Manglende vedtagelse af egnede foranstaltninger til udnyttelse af fiskekvoterne*

1. Parternes argumenter

45. Kommissionen har anført, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forplig-

telser efter artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 og (efter den 1. januar 1993) artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3760/92, da det har forsømt at vedtage egnede foranstaltninger til at udnytte fiskekvoterne. Ifølge Kommissionen er det medlemsstaternes opgave at vedtage tilstrækkeligt differentierede foranstaltninger, som også omfatter vanskelighederne ved de fiskeriaktiviteter, som finder sted uden for Fællesskabets farvande. Medlemsstaterne har desuden pligt til at kontrollere, at disse foranstaltninger overholdes.

46. Eftersom de britiske fiskere bevisligt ofte har overskredet deres kvoter, var de britiske myndigheders foranstaltninger enten ikke egnede eller også har myndighederne ikke kontrolleret, at de blev overholdt. De for den pågældende periode gældende nationale bestemmelser har især ikke sikret en hurtig vurdering af landingserklæringerne eller oplysningerne i logbøgerne. Ej heller har de — under hensyntagen til de allerede fangede, men endnu ikke landede mængder, samt den tidsmæssige forskydning mellem forbuddets vedtagelse og dettes ikrafttræden — muliggjort en rettidig indstilling af fiskeriet. Kommissionen har herudover bemærket, at det rent faktisk er lykkedes Det Forenede Kongerige i 1998 og 1999 at løse disse problemer ved at vedtage skærpede foranstaltninger.

47. Det Forenede Kongeriges regering har i samklang med sit hidtil fulgte forsvar [10] gjort gældende, at de af Kommissionen kritiserede enkelte tilfælde ikke berettiger en generel konstatering af, at de pågældende bestemmelser er tilsidesat.

48. Det Forenede Kongeriges regering har i den forbindelse først og fremmest anført, at dette blot ville være udtryk for en formodning om traktatbrud [11] og dermed uantageligt. Domstolen forkastede i sin dom af 20. marts 1990 i sag C-62/89 [12], der ligeledes vedrørte en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, Kommissionens klagepunkt under henvisning til, at Kommissionen kun havde gjort gældende, at det allerede på grund af kvoteoverskridelsen måtte antages, at de nævnte bestemmelser ikke var blevet overholdt.

49. Såfremt det allerede ud fra kvoteoverskridelserne kan udledes, at de pågældende bestemmelser er blevet tilsidesat, har Det Forenede Kongerige understreget, at overskridelsen i adskillige af de af Kommissionen kritiserede tilfælde udgør mindre end 5% af de pågældende kvoter. I henhold

10 — Jf. punkt 32 ff.

11 — Regeringen har herved påberåbt sig dom af 10.9.1996, sag C-61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 61, der lyder som følger: »I henhold til fast retspraksis påhviler det i forbindelse med proceduren i traktatens artikel 169 Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger, og den kan ikke påberåbe sig en formodning i denne sammenhæng.«

12 — Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 925, præmis 35-38.

til artikel 3, stk. 2, i forordning (EF) nr. 847/96 [13] »[kan] medlemsstaternes fangster [...] overskride tilladte landinger med op til 5%«. Under hensyntagen til denne bestemmelse har Kommissionen i den pågældende periode rent faktisk kun godtgjort fra to til seks tilfælde af betydeligt overfiskeri per år. Deraf kan udledes, at tilfældene af overfiskeri skal betragtes som isolerede tilfælde, hvilket ikke tillader den konklusion, at det britiske kontrolsystem generelt betragtet var mangelfuldt.

50. Kommissionen har i replikken henvist til, at forordning nr. 847/96 endnu ikke var trådt i kraft i den pågældende periode. I øvrigt har Det Forenede Kongeriges regering ikke bestridt 23 tilfælde af betydeligt overfiskeri [14] i hele den pågældende periode, hvilket på tilstrækkelig vis godtgør tilsidesættelsen af de pågældende bestemmelser.

51. Hvad angår spørgsmålet, om det var tilladt efterfølgende at korrigere oplysningerne vedrørende de fire anfægtede tilfælde af overfiskeri, har Kommissionen anført, at Det Forenede Kongerige under den administrative procedure hverken har begrundet eller ved hjælp af dokumentation har godtgjort nødvendigheden af at korrigere oplysningerne. I øvrigt har Kommissionen påberåbt sig retssikkerhedsprincippet, der ifølge den ville blive tilsidesat, såfremt den pågældende medlemsstat ved hjælp af en efterfølgende korrektion af sine oprindelige oplysninger havde mulighed for at øge sine kvoter for de efterfølgende år, ved inden for rammerne af den nugældende flerårige kvoteforvaltning at formindske de mængder af overfiskeri, som skal overføres fra et år til et andet.

2. Bedømmelse

52. Det fremgår af dommen af 1. februar 2001 i sag C-333/99 [15], at Kommissionen ved at fremlægge beviser for gentagne tilfælde af betydeligt overfiskeri kan godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af forpligtelserne efter artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, som består i at vedtage egnede foranstaltninger med henblik på udnyttelse af fiskekvoterne. Domstolen har i denne sammenhæng udtrykkeligt henvist til dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig [16], og den fremhæver, at de faktiske omstændigheder, som i henhold til denne dom skal anføres detaljeret, består i, at Kommissionen fremlægger detaljerede oplysninger vedrørende de gentagne tilfælde af overfiskeri.

53. I den foreliggende sag er der mellem parterne ikke strid om, at der har fundet

13 — Forordning af 6.5.1996 om supplerende betingelser for forvaltningen af TAC og kvoter fra år til år (EFT L 115, s. 3).

14 — Ud af de i alt 31 af Kommissionen påtalte tilfælde af overfiskeri har Det Forenede Kongerige kun i fire tilfælde bestridt de tal, der er lagt til grund herfor (jf. punkt 35). Den britiske regerings anbringende med hensyn til forordning nr. 847/96 vedrører yderligere fire tilfælde.

15 — Nævnt i fodnote 3.

16 — Dom af 20. marts 1990, nævnt i fodnote 12.

flere tilfælde af overfiskeri sted. Det Forenede Kongeriges regerings henvisning til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 847/96 ændrer ikke noget herved, idet denne forordning ikke finder anvendelse på de her relevante fangstår [17]. Det skal yderligere bemærkes, at muligheden for at »udjævne« fangststatistikkerne ved hjælp af en flerårig forvaltning af de tilladte fangstmængder (TAC) og kvoter er uden betydning for konstateringen om, at der har fundet overfiskeri sted [18].

54. På baggrund af ovenstående er det klart ikke af afgørende betydning, at også tallene i forbindelse med de enkelte tilfælde af overfiskeri er genstand for sagen.

55. I tillæg hertil bør det fastholdes, at Det Forenede Kongerige uden problemer kunne have godtgjort, at de af Kommissionen fremlagte tal ikke var i overensstemmelse med de faktiske. Kommissionen har imidlertid med rette anført, at den efterfølgende korrektion af oplysningerne ikke har betydning for vurderingen af, hvorvidt enkelte forpligtelser i medfør af fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeriressourcerne er overholdt, idet såvel de nationale myndigheder som Kommissionen skal træffe deres afgørelse ud fra de foreliggende oplysninger. Det er således endda tænkeligt, at en medlemsstat f.eks. dømmes skyldig som følge af passivitet i forbindelse med udsigten til, at enkelte fiskekvoter ville blive opbrugt allerede på den baggrund, at de på dette tidspunkt foreliggende oplysninger indikerede, at noget sådant var nært forestående. Her er det imidlertid med hensyn til pligtintensiteten [19] (dvs. opnåelsen af et resultat i form af en overholdelse af de tildelte kvoter) nødvendigt at lægge gyldigheden af forsigtighedsprincippet til grund, for at opnå dette resultatorienterede mål. Spørgsmålet, om der rent faktisk har fundet et overfiskeri sted, er herved uden betydning.

56. Kommissionens påstand bør således tages til følge, og det bør fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 og artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3760/92, da det forsømte at vedtage egnede foranstaltninger til udnyttelse af de kvoter, der var blevet det tildelt i fangstårene 1991-1996.

17 — I henhold til forordningens artikel 6 trådte den i kraft den 1.1.1997.

18 — Artikel 3, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 847/96 anfører udtrykkeligt: »Sådanne fangster betragtes imidlertid som overskridelser af tilladte landinger i forbindelse med nedsættelserne i artikel 5.«

19 — Jf. punkt 40.

C — *Vedrørende manglende kontrolforanstaltninger efter artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87 og artikel 2 i forordning nr. 2847/93*

1. Parternes argumenter

57. Kommissionen har gjort gældende, at artikel 1 i forordning nr. 2241/87 og, i forbindelse med perioden efter den 1. januar 1994, artikel 2 i forordning nr. 2847/93 pålægger medlemsstaterne mere detaljerede forpligtelser med henblik på overholdelsen af fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeriressourcerne, end forordning nr. 170/83 og nr. 3760/92. Kommissionen mener, at foranstaltningerne, såfremt de var blevet vedtaget i henhold til disse artikler, ville have sikret, at fiskerne meddelte de kompetente myndigheder samtlige fangster [20]. Ydermere ville disse foranstaltninger have muliggjort en hurtig vurdering af de nævnte oplysninger, således at fiskeriet af visse bestande eventuelt kunne være blevet rettidigt indstillet med det formål at undgå en kvoteoverskridelse.

58. Kommissionen har ud fra Det Forenede Kongeriges forsøg på at få Kommissionen til at foretage en efterfølgende korrektion af oplysningerne draget den konklusion, at det system, som Det Forenede Kongerige anvendte i perioden 1991-1996, ikke var i stand til at levere præcise oplysninger vedrørende fangsterne.

59. Det Forenede Kongerige har anfægtet Kommissionens konklusion, og har under henvisning til de vedtagne foranstaltninger bestridt den påståede tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til de nævnte bestemmelser.

2. Bedømmelse

60. Det må fremhæves, at Domstolen i sin dom i sagen Kommissionen mod Frankrig undersøgte tilsidesættelsen af forpligtelserne efter artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87 sammenholdt med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 [21]. I denne forbindelse anvendte Domstolen de allerede nævnte principper om bevisbyrdefordeling [22]. I modsætning til, hvad Det Forenede Kongeriges regering har anført, kan der ud fra gentagne tilfælde af overfiskeri meget vel drages konklusioner vedrørende

20 — I overensstemmelse med Kommissionens forordning (EØF) nr. 2807/83 af 22.9.1983 om nærmere bestemmelser for registrering af oplysninger om medlemsstaternes fangster (EFT L 276, s. 1).

21 — Dom af 1.2.2001, nævnt i fodnote 3. Det var ikke nødvendigt at fastslå, at der var tale om en tilsidesættelse af artikel 2 i forordning nr. 2847/93, da traktatbrudssagen udelukkende vedrørte årene 1988 og 1990.

22 — Jf. punkt 37 ff.

overholdelsen af de forpligtelser, som følger af de nævnte bestemmelser. Efter sagens akter må det antages, at Kommissionen har påvist gentagne tilfælde af overfiskeri i den pågældende periode [23].

61. Kommissionens argument om, at Det Forenede Kongeriges regerings opfordring til Kommissionen om at foretage en efterfølgende korrektion af de oplysninger, som var blevet den forelagt, taler for en tilsidesættelse af forpligtelserne i de nævnte bestemmelser, bør endvidere tiltrædes. I mit forslag til afgørelse i sag C-454/99 [24] har jeg allerede fremhævet vigtigheden af, at oplysningerne om fiskeriaktiviteterne inden for rammerne af formålet med fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeriressourcerne er pålidelige [25]. Hvis medlemsstaten i henhold til sit eget udsagn fremkommer med upålidelige oplysninger, er det nærliggende at antage, at den ikke har kontrolleret fiskernes oplysningspligt på behørig vis. Det bør imidlertid hilses velkommen, at den pågældende medlemsstat er omhyggelig med at korrigere urigtige oplysninger, hvilket dog bør ske på et tidspunkt, som muliggør, at de korrigerede oplysninger endnu kan anvendes i forbindelse med forvaltningen af fiskeriressourcerne.

62. Kommissionen har dermed i tilstrækkelig grad godtgjort, at de gentagne tilfælde af overfiskeri i årene 1991-1996 skyldes mangelfuld kontrol. Derudover har den påpeget, at der i adskillige tilfælde ikke blev vedtaget nationale foranstaltninger til indstilling af fiskeriet, samt at landingerne i de tilfælde, hvor en sådan indstilling blev vedtaget, fortsatte også efter foranstaltningens vedtagelse. Dette taler ligeledes for, at medlemsstaten ikke har opfyldt sine kontrolforpligtelser, navnlig da det, som fremhævet af Kommissionen [26], senere tilsyneladende var muligt at finde en løsning på problemerne. Endelig har Det Forenede Kongerige selv medgivet, at en del af dets oplysninger skulle korrigeres, således at det heraf kan konkluderes, at de britiske myndigheder i disse tilfælde ikke rådede over tilstrækkeligt pålidelige oplysninger til at vedtage en rettidig indstilling af fiskeriaktiviteterne. Kommissionen har derfor i tilstrækkeligt omfang godtgjort, at der foreligger en tilsidesættelse af forpligtelserne efter artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87 og artikel 2 i forordning nr. 2847/93.

63. Det bør derfor konkluderes, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87 og artikel 2 i forordning nr. 2847/93, da det forsømte at udøve tilstrækkelig kontrol med fangsterne samt foretage den inspektion af landingerne og

23 — Jf. ligeledes punkt 53.
24 — Nævnt i fodnote 2.
25 — Jf. især punkt 69 i forslaget.
26 — Jf. punkt 46.

fangstregistreringen, som er nødvendig i forbindelse med overvågningen af, om fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeriressourcerne er overholdt.

D — *Vedrørende forsinket forbud mod fiskeri*

1. Parternes argumenter

64. Kommissionen har anført, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 11 i forordning nr. 2241/87 og, for perioden fra den 1. januar 1994, artikel 21 i forordning nr. 2847/93, da det ikke rettidigt udstedte et midlertidig forbud mod fiskeri, inden kvoterne blev opbrugt. Det følger af dommene af 20. marts 1990[27] og af 31. januar 1991, Kommissionen mod Frankrig[28], at medlemsstaterne af hensyn til bevarelsen af fiskeressourcerne rettidigt skal træffe alle passende foranstaltninger for at undgå, at de kvoter, som medlemsstaterne er blevet tildelt, overskrides. Endvidere fremgår det af disse domme, at den pågældende medlemsstat ikke kan undlade at vedtage passende kontrolforanstaltninger under påberåbelse af praktiske vanskeligheder.

65. Det Forenede Kongeriges regering har heroverfor anført, at der ikke kan ses bort fra afvigelserne mellem de tal, som Kommissionen har lagt til grund, og de tal, som regeringen selv rådede over på det pågældende tidspunkt. Disse afvigelser skyldes dels systemet til indsamling af data, dels også især landinger i tredjelande, som skipperne meddeler Det Forenede Kongerige, mens Kommissionen derimod råder over tal, der hidrører fra de kompetente myndigheder i de pågældende stater. I øvrigt er Det Forenede Kongeriges regering af den opfattelse, at den af Kommissionen begærede konstatering er for generel, eftersom Det Forenede Kongerige har sikret overholdelsen af den overvejende del af kvoterne i den pågældende periode.

66. Kommissionen har i replikken bekræftet sin kritik og påpeger, at vedtagelsen af et fiskeriforbud i enkelte tilfælde først trådte i kraft flere uger efter, at kvoterne var opbrugt, hvilket i disse tilfælde viser, at foranstaltningerne ikke var blevet vedtaget rettidigt.

2. Bedømmelse

67. Ifølge Domstolens faste praksis[29] er medlemsstaterne i henhold til artikel 11 i

27 — Nævnt i fodnote 12.

28 — Sag C-244/89, Sml. I, s. 163.

29 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig af 1.2.2001, nævnt i fodnote 3, og den heri nævnte retspraksis.

forordning nr. 2241/87 forpligtet til at træffe bindende foranstaltninger til at udstede et foreløbigt forbud mod enhver fiskeriaktivitet, allerede inden kvoterne er opbrugt. Artikel 21 i forordning nr. 2847/93 indeholder samme forpligtelse for medlemsstaterne efter den 1. januar 1994.

68. Det Forenede Kongeriges regering har såvel under den administrative procedure som under den skriftlige forhandling ud over de allerede omtalte talforskelle forklaret den manglende vedtagelse af et fiskeriforbud henholdsvis tidspunktet for vedtagelsen af sådanne forbud med, at vejrforholdene, henførelsen af fangster til bestemte kvoter samt forskelle i fangstmængderne vanskeliggjorde indsamlingen af data og dermed den rettidige vedtagelse af et eventuelt fiskeriforbud.

69. I henhold til Domstolens faste praksis kan en medlemsstat ikke undlade at vedtage passende kontrolforanstaltninger under påberåbelse af praktiske vanskeligheder. Tværtimod påhviler det de medlemsstater, som er betroet den opgave at gennemføre fællesskabsbestemmelserne på området for fiskerivarer, at løse disse vanskeligheder ved at træffe passende foranstaltninger [30].

70. På baggrund heraf er en påberåbelse af praktiske vanskeligheder — som eksempelvis Det Forenede Kongeriges regerings henvisning til landinger i tredjelande henholdsvis forskelle i de mængder, der er landet i andre medlemsstater eller tredjelande — ikke mulig. Det gælder i endnu højere grad, når der henses til, at disse vanskeligheder på ingen måde var uovervindelige, samt den kendsgerning, at der findes fællesskabsbestemmelser om dataoverføring mellem medlemsstaterne og med tredjelande [31].

71. I de tilfælde, hvor der blev vedtaget en foranstaltning, har Kommissionen på baggrund af de mængder, som allerede var landet, da foranstaltningen trådte i kraft, fyldestgørende godtgjort, at det ikke er lykkedes Det Forenede Kongerige at vedtage et midlertidigt forbud mod fiskeri, inden de pågældende kvoter, som var blevet det tildelt, var opbrugt.

72. Af ovenstående betragtninger fremgår, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 og, med hensyn til perioden efter den 1. januar 1994, artikel 21, i forordning nr. 2847/93, da det ikke eller ikke rettidigt indførte et midlertidigt fiskeriforbud for særlige bestande, når kvoterne for disse bestande var opbrugt.

30 — Dom af 1.2.2001, Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 3, præmis 44, af 7.12.1995, sag C-52/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4443, og af 20.3.1990, Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 12.

31 — Jf. f.eks. artikel 7 og 9 i forordning nr. 2241/87.

E — *Manglende strafferetlige eller administrative sanktioner*

1. Parternes argumenter

73. Kommissionen har anført, at de i artikel 1 i forordning nr. 2241/87 og artikel 31 i forordning nr. 2847/93 fastsatte foranstaltninger, der skal træffes over for de personer, der er ansvarlige for overtrædelser af bevarelses- og kontrolforanstaltningerne, ligeledes omfatter forpligtelsen til over for disse at indlede en administrativ eller strafferetlig påtale [32]. Kommissionen har i denne forbindelse understreget betydningen af denne forpligtelse i forbindelse med bevarelsen af fiskeriressourcerne. Artikel 31 i forordning nr. 2847/93 har formuleret denne forpligtelse endnu tydeligere, idet den kræver, at sanktionerne skal være af en sådan art, at de i praksis vil berøve de ansvarlige det økonomiske udbytte af tilsidesættelsen.

74. Kommissionen har under henvisning til de tilfælde af overfiskeri, som den har angivet, anført, at der i adskillige tilfælde blev anmeldt fangster, også efter vedtagelsen af fiskeriforbuddet. Dette indikerer, at de pågældende foranstaltninger ikke er blevet overholdt, uden at dette har medført konsekvenser for de ansvarlige. Det er ikke muligt at påberåbe sig praktiske vanskeligheder, såsom vanskeligheder i forbindelse med bevisførelsen ved de nationale domstole, for at berettige de britiske myndigheders passivitet.

75. Det Forenede Kongeriges regering har på sin side gjort gældende, at den i hele den pågældende periode førte den politik at indlede påtale i samtlige af de tilfælde, hvor der var tilstrækkeligt grundlag til at give kriminalretterne vished for, at der var begået en overtrædelse. Det Forenede Kongeriges regering har henvist til den liste, som er indeholdt i bilaget til svarskriftet, og som opregner de tilfælde, hvor der blev rejst påtale og givet officielle advarsler for så vidt angår de fartøjer, som ikke havde overholdt fiskeriforbuddet eller havde opereret i zoner, hvor Det Forenede Kongerige ikke havde nogen kvote.

76. Det Forenede Kongeriges regering har herpå angivet enkelte eksempler. Den har i denne forbindelse understreget, at det i visse tilfælde ikke førte til domfældelse, idet der ikke fandtes tilstrækkelige beviser til at identificere de ansvarlige og idømme dem en straffedom. I nogle tilfælde blev der indledt administrativ sag med det formål at trække de mængder, der blev fanget, efter at kvoterne var opbrugt, fra de kvoter, som var blevet tildelt de ansvarlige for det efterfølgende år. Endelig blev der i andre tilfælde bevidst givet afkald på at rejse påtale, bl.a. fordi de britiske myndigheder

32 — Såfremt dette ikke skulle fremgå direkte af ordlyden i de pågældende bestemmelser, kan det i hvert fald udledes af artikel 10 EF.

havde accepteret overfiskeriet på grund af en planlagt udveksling af kvoter med Forbundsrepublikken Tyskland, som imidlertid senere blev opgivet. I de tilfælde, hvor bevismaterialet i henhold til national ret ikke var tilstrækkeligt, blev der ikke indledt sag.

77. Kommissionen har i replikken understreget, at antallet af indledte sager overhovedet ikke står mål med overfiskeriets omfang. Endvidere fremgår det ikke af den af Det Forenede Kongerige fremlagte liste, om der blev indledt sag i forbindelse med samtlige tilfælde af overfiskeri. Ydermere kan Kommissionen ikke forstå, hvorfor der kun blev indledt forholdsvis få sager til trods for, at fiskeriet bevisligt fortsatte, efter at foranstaltningen vedrørende fiskeriforbuddet var blevet vedtaget.

2. Bedømmelse

78. Der er mellem parterne ikke strid om, at medlemsstaterne har pligt til at indlede administrativ eller strafferetlig påtale i tilfælde af, at bestemmelserne vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltningerne, i henhold til såvel artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 som artikel 31 i forordning nr. 2847/93, ikke overholdes.

79. Det skal prøves, om Det Forenede Kongeriges anbringende kan afkræfte Kommissionens kritik.

80. I mit forslag til afgørelse af 5. marts 2002 i sag C-454/99 [33] har jeg gjort rede for, at Kommissionens principielle forpligtelse til at løfte bevisbyrden ikke fritager medlemsstaten for at underrette Kommissionen om de trufne foranstaltninger [34].

81. I svarskriftet har Det Forenede Kongerige medgivet, at det kun i enkelte tilfælde har grebet ind over for de personer, der var ansvarlige for tilsidesættelsen. Det Forenede Kongerige har derfor kunnet godtgøre, at det i det mindste har indledt enkelte sager over for de personer, der var ansvarlige for tilsidesættelsen. Kommissionens begæring om, at Domstolen fastslår en generel tilsidesættelse af Det Forenede Kongeriges forpligtelse til at indlede administrativ eller strafferetlig påtale over for de personer, som er ansvarlige for tilsidesættelsen, kan derfor ikke imødekommes i den form, den er fremlagt.

82. Det skal imidlertid undersøges, om Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine for-

33 — Nævnt i fodnote 2, punkt 94 ff.

34 — Jf. i denne forbindelse blot artikel 4 i forordning nr. 2241/87: »Medlemsstaterne meddeler regelmæssigt Kommissionen oplysninger om [...] de forholdsregler, som de har truffet i den forbindelse.«

pligtelser, da det i andre tilfælde ikke greb ind over for de for overfiskeriet ansvarlige personer.

83. Det Forenede Kongeriges regerings argument om, at den ikke var forpligtet til at indlede administrativ sag eller straffesag, fordi bevismaterialet i henhold til national ret var utilstrækkeligt, kan ikke tiltrædes. Dette utilstrækkelige bevismateriale kunne nemlig hænge sammen med, at de nationale myndigheder i strid med de fællesskabsretlige forpligtelser ikke har foretaget en tilstrækkelig overvågning af fiskeriet og de dermed forbundne aktiviteter. I sidste ende indebærer dette argument, at man ved hjælp af en tilsidesættelse søger at berettige en anden tilsidesættelse. Vedrørende de nationale betingelser for at rejse straffesag har Domstolen i øvrigt udtalt følgende: »Ifølge fast retspraksis kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af en bestemmelse i fællesskabsretten, ikke overholdes« [35].

84. Dette princip kan også anvendes i forbindelse med de af Det Forenede Kongeriges regering nævnte eksempler: Forventningen om en planlagt udveksling af kvoter berettiger lige så lidt den manglende indledelse af administrative sager eller straffesager over for de ansvarlige, som henvisningen til sidefangster [36]. Det skal endvidere påpeges, at det ikke fremgår af Det Forenede Kongeriges regerings oversigtsliste over sager, der er indledt i henhold til de pågældende bestemmelser, om der er indledt sag over for samtlige eller i det mindste et betydeligt antal af de personer, som er ansvarlige for tilsidesættelserne.

85. Det fremgår således af ovenstående overvejelser, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 og artikel 31 i forordning nr. 2847/93, da det ikke i tilstrækkeligt omfang rejste strafferetlig eller administrativ påtale over for de personer, som var ansvarlige for tilsidesættelserne.

V — Sagens omkostninger

86. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Det Forenede Kongerige har tabt sagen, bør det betale sagens omkostninger.

35 — Dom af 1.2.2001, Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 3, præmis 54.

36 — Det vil sige fisk, der fanges uforsætligt i forbindelse med de normale fiskeriaktiviteter.

VI — Forslag til afgørelse

87. På baggrund af ovenstående foreslår jeg derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Det Forenede Kongerige har med hensyn til hvert år i årene 1991-1996 tilsidesat sine forpligtelser efter i) artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne eller (fra den 1.1.1993) artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur og artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri eller (fra den 1.1.1994) artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 af 12. oktober 1993 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, ii) artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 eller artikel 21 i forordning nr. 2847/93 samt iii) artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 eller artikel 31 i forordning nr. 2847/93, idet det har undladt

— at træffe egnede foranstaltninger til at udnytte de kvoter, det har fået tildelt

— at gennemføre de inspektioner og øvrige kontrolforanstaltninger, som er foreskrevet i de pågældende fællesskabsbestemmelser

— midlertidigt at indstille visse fiskeriaktiviteter, så snart kvoterne var opbrugt

— at indlede administrativ eller strafferetlig påtale mod de skippere, som har overtrådt de nævnte forordninger, eller mod enhver anden, der er ansvarlig for overtrædelsen.

2) Det Forenede Kongerige betaler sagens omkostninger.«