DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

1. februar 2001 *

I sag C-333/99,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved T. van Rijn og B. Mongin, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved K. Rispal-Bellanger og C. Vasak, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EØF)

* Processprog: fransk.

nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1), sammenholdt med artikel 1, stk. 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), henholdsvis artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 og artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 sammenholdt med artikel 1, stk. 2, forordning nr. 2241/87,

— idet den ikke har fastsat egnede bestemmelser for udnyttelsen af kvoter, der var blevet tildelt den for fangstårene 1988 og 1990

— idet den ikke har sikret overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne om bevarelse af fiskearterne ved en tilstrækkelig kontrol af fiskeriaktiviteter og ved en passende inspektion af fiskerflåden samt af landing og registrering af fangster for fangstårene 1988 og 1990

— idet den ikke har nedlagt foreløbigt forbud mod fiskeri fra skibe under fransk flag eller registreret på fransk territorium, selv om de foretagne fangster måtte antages at have opbrugt kvoten, og ikke har forbudt fiskeriet endeligt, efter at kvoten var overskredet betydeligt, såvel for fangståret 1988 som for fangståret 1990

og

— idet den ikke har anlagt straffesag eller truffet administrative foranstaltninger mod de skippere eller enhver anden person med ansvar for fiskeri, der blev foretaget efter fiskeriforbuddet for fangstårene 1988 og 1990,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. La Pergola, og dommerne M. Wathelet, D.A.O. Edward (refererende dommer), P. Jann og L. Sevón,

generaladvokat: S. Alber

justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. september 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 9. september 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EØF)

nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1), sammenholdt med artikel 1, stk. 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), henholdsvis artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 og artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 sammenholdt med artikel 1, stk. 2, forordning nr. 2241/87,

— idet den ikke har fastsat egnede bestemmelser for udnyttelsen af kvoter, der var blevet den tildelt for fangstårene 1988 og 1990

— idet den ikke sikret overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne om bevarelse af fiskearterne ved en tilstrækkelig kontrol af fiskeriaktiviteter og ved en passende inspektion af fiskerflåden samt af landing og registrering af fangster for fangstårene 1988 og 1990

— idet den ikke har nedlagt foreløbigt forbud mod fiskeri fra skibe under fransk flag eller registreret på fransk territorium, selv om de foretagne fangster måtte antages at have opbrugt kvoten, og ikke har forbudt fiskeriet endeligt, efter at kvoten var overskredet betydeligt, såvel for fangståret 1988 som for fangståret 1990

og

— idet den ikke har anlagt straffesag eller truffet administrative foranstaltninger mod de skippere eller enhver anden person med ansvar for fiskeri foretaget efter fiskeriforbuddet for fangstårene 1988 og 1990.

Fællesskabsbestemmelserne

2 Ifølge artikel 1 har forordning nr. 170/83 til formål at beskytte fiskebankerne, bevare havets biologiske ressourcer og sikre en afbalanceret udnyttelse heraf på et varigt grundlag og på tilfredsstillende økonomiske og sociale betingelser.

3 I artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 170/83 bestemmes det, at der skal indføres de bevaringsforanstaltninger, som er nødvendige til gennemførelse af ovennævnte målsætninger. Det hedder i artikel 2, stk. 2:

»De i stk. 1 omhandlede foranstaltninger kan især for hver fiskeart eller gruppe af fiskearter bestå i:

a) oprettelse af zoner, hvor fiskeri er forbudt eller begrænset til visse tidsrum, fartøjstyper eller fiskeredskaber eller til en bestemt anvendelse af fangsten

b) fastsættelse af normer vedrørende fiskeredskaberne

c) fastsættelse af en mindstestørrelse eller en mindstevægt for de enkelte fiskearter

d) begrænsning af fiskeriindsatsen især ved begrænsning af fangstmængderne.«

4 Det hedder nærmere i artikel 3 i forordning nr. 170/83, at det samlede antal fangster af de enkelte bestande eller grupper af bestande og den andel, der står til rådighed for Fællesskabet, fastsættes årligt, når det for en fiskeart eller beslægtede fiskearter viser sig påkrævet at begrænse fangsternes størrelse. Ifølge forordningens artikel 4 fordeles de fangstmængder, der står til rådighed for Fællesskabet, mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver enkelt medlemsstat sikres et relativt stabilt fiskeri med hensyn til hver af de pågældende bestande.

5 I medfør af denne bestemmelse fik Frankrig tildelt fangstkvoter for 1988 og 1990 ved henholdsvis Rådets forordning (EØF) nr. 3977/87 af 21. december 1987 om fastsættelse for 1988 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 375, s. 1) og forordning (EØF) nr. 4047/89 af 19. december 1989 om fastsættelse for 1990 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 389, s. 1).

6 Med hensyn til forvaltningen af kvoterne er det i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 fastsat, at »medlemsstaterne [...] i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser [fastsætter] de nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter«.

7 De krav, som overholdelsen af denne forpligtelse indebærer, er angivet i forordning nr. 2241/87. Det bestemmes i artikel 1:

»1. 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 kontrol 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.

2. Såfremt en medlemsstats kompetente myndigheder efter en overvågning eller inspektion i henhold til stk. 1 konstaterer, at de gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger ikke er overholdt, anlægger de straffesag eller træffer administrative foranstaltninger mod det pågældende fartøjs skipper eller enhver anden ansvarshavende person.

3. For at føre inspektionen så effektiv og så økonomisk som mulig skal medlemsstaterne samordne deres kontrol og træffe foranstaltninger, således at deres kompetente myndigheder og Kommissionen gensidigt og regelmæssigt holdes underrettet om den indvundne erfaring.«

8 Desuden hedder det i artikel 11, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2241/87:

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

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.«

De faktiske omstændigheder og den administrative procedure

9 Kommissionen har indledt to særskilte traktatbrudsprocedurer mod Den Franske Republik vedrørende henholdsvis fangståret 1988 og fangståret 1990.

Fangståret 1988

10 Efter en brevveksling med de franske myndigheder vedrørende fangståret 1988, og efter at have bemærket, at franske fiskere havde overfisket fjorten bestande i løbet af dette fangstår, bebrejdede Kommissionen i skrivelse af 1. oktober 1990 Den Franske Republik, at den ikke havde overholdt sine forpligtelser i henhold til forordning nr. 2241/87 til at kontrollere fiskeriaktiviteterne, og opfordrede denne medlemsstat til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder fra meddelelsen af denne skrivelse.

11 Ifølge Kommissionen havde de franske myndigheder for det første ikke indført et egnet kontrolsystem for forvaltning af fiskebestandene, således som det kræves i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, navnlig da landingerne i februar 1988 medførte overfiskeri.

12 For det andet havde de franske myndigheder ikke nedlagt et foreløbigt forbud mod fiskeri fra skibe under fransk flag, da de foretagne fangster måtte antages at have opbrugt kvoten, eller om nødvendigt endeligt forbudt fiskeri på et tidspunkt, hvor kvoten var overskredet betydeligt, hvilket er i strid med forpligtelserne i artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87, på trods af de telexadvarsler vedrørende et stort antal bestande, som Kommissionen havde sendt til de franske myndigheder.

13 I deres svar af 27. november 1990 vedgik de franske myndigheder, at overskridelsen af kvoterne skyldtes en forsinket afbrydelse af fiskeriet, og påberåbte sig svaghederne ved det statistiske system vedrørende fangsternes omfang, som medførte, at de månedlige fangstopgørelser blev forsinkede, og at det dermed blev vanskeligt at følge udviklingen. Myndighederne anførte, at de allerede fra 1988 havde iværksat alt for at bringe problemerne med frister og pålidelighed til ophør.

14 Den 29. september 1992 tilstillede Kommissionen Den Franske Republik en begrundet udtalelse, hvori den fastholdt sine klagepunkter vedrørende den manglende kontrol med forvaltningen af bestande og den forsinkede standsning af fiskeriet. For så vidt angår andet klagepunkt understregede Kommissionen, at vanskeligheder ved gennemførelsen af fællesskabsbestemmelser, såsom den berørte medlemsstats utilstrækkelige statistiske redskaber, ikke kunne berettige en tilsidesættelse af de pågældende bestemmelser.

15 Den franske regering besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 3. december 1992, hvori den angav, at der fra juni 1991 var indtrådt en forbedring for så vidt angår meddelelse af fangstoplysninger.

Fangståret 1990

16 Efter en brevveksling med de franske myndigheder vedrørende fangståret 1990, og efter at have fastslået, at seks kvoter, som var blevet tildelt Frankrig for dette år, var blevet overskredet, bebrejdede Kommissionen i skrivelse af 25. januar 1993 atter Den Franske Republik, at den ikke havde overholdt sine forpligtelser i henhold til forordning nr. 2241/87 til at kontrollere fiskeriaktiviteterne, og opfordrede denne medlemsstat til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder fra meddelelsen af denne skrivelse.

17 Kommissionen gjorde navnlig gældende, at foranstaltninger vedrørende et foreløbigt forbud mod fiskeri ikke var blevet truffet på et tidspunkt, hvor fangsterne måtte antages at have opbrugt kvoterne. Desuden var fremsendelsen af oplysninger til Kommissionen fortsat forsinket, om end i mindre omfang.

18 Den franske regering svarede den 17. marts 1993, at dens system til behandling af fangstdata var blevet effektivt, og at Kommissionen havde kunnet få oplysningerne til tiden. Derimod gav regeringen ingen forklaring med hensyn til klagepunktet vedrørende den forsinkede standsning af fiskeriet.

19 Den 4. juli 1997 tilstillede Kommissionen Den Franske Republik en begrundet udtalelse, hvori den fremsatte følgende klagepunkter:

1) De franske myndigheder havde ikke fastsat egnede bestemmelser for udnyttelsen af de kvoter, der var blevet tildelt Frankrig for 1990.

2) Myndighederne havde ikke sikret overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne om bevarelse af fiskearterne ved en kontrol af fiskeriaktiviteter og en passende inspektion af landing og registrering af fangster for fangståret 1990.

3) De franske myndigheder havde ikke nedlagt foreløbigt forbud mod fiskeri fra skibe under fransk flag eller registreret på fransk territorium på et tidspunkt, hvor de foretagne fangster måtte antages at have opbrugt kvoten.

og

4) Myndighederne havde ikke anlagt straffesag eller truffet administrative foranstaltninger mod de skippere eller enhver anden person med ansvar for fiskeri, der var foretaget efter fiskeriforbuddet for dette fangstår.

20 Ved skrivelse af 22. august 1997 gjorde den franske regering gældende, at der var vedtaget egnede bestemmelser for udnyttelsen af de kvoter, som var blevet tildelt Frankrig, ved bekendtgørelse nr. 2413/90 af 24. august 1990 om fordelingen af visse fiskekvoter, som er blevet tildelt Frankrig for 1990. For så vidt angår kontrollen med fiskernes overholdelse af fællesskabsbestemmelserne anførte den franske regering, at der inden udgangen af 1990 alene havde kunnet træffes foranstaltninger til standsning af fiskeriet for ansjosbestanden i ICES-område VIII. Denne foranstaltning var blevet overholdt, da fangsterne af ansjoser i november 1990 efter standsningen af fiskeriet af denne art kun udgjorde ca. ti tons.

21 Under hensyn til de franske myndigheders besvarelse af de begrundede udtalelser af 29. september 1992 og 4. juni 1997 har Kommissionen anlagt nærværende sag, da den ikke fandt, at Den Franske Republik havde sørget for overholdelsen af fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne.

Formaliteten

22 Ifølge den franske regering følger det af ordlyden og opbygningen af artikel 226 EF, at et traktatbrudssøgsmål skal have en bestemt og afgrænset genstand for at opfylde dets endelige formål, som er at få den sagsøgte medlemsstat til at overholde fællesskabsretten. Derimod er formålet med et sådan søgsmål ikke at opnå en eventuel principiel dom over medlemsstaten ti år efter de faktiske begivenheder, hvilket den anlagte sag i dette tilfælde ville føre til.

23 Det bemærkes, at Kommissionen ved udøvelsen af sine beføjelser i henhold til artikel 211 EF og 226 EF ikke skal påvise en søgsmålsinteresse, da den i Fællesskabets almindelige interesse af egen drift skal påse, at medlemsstaterne anvender traktaten korrekt, og drage omsorg for, at det bliver fastslået, at eventuelle tilsidesættelser af heraf udspringende forpligtelser foreligger, med henblik på at bringe sådanne tilsidesættelser til ophør (jf. dom af 4.4.1974, sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 359, præmis 15, af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2189, præmis 21, og af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 59).

24 I øvrigt tilkommer det Kommissionen at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at gribe ind over for en medlemsstat, at tage stilling til, hvilke bestemmelser den har tilsidesat, og at vælge tidspunktet for indbringelse af en traktatbrudssag, og de overvejelser, der er afgørende for dette valg, har ingen betydning for formalitetsspørgsmålet (jf. dom af 1.6.1994, sag C-317/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2039, præmis 4, og af 18.6.1998, sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3851, præmis 27).

25 Ifølge fast praksis finder bestemmelserne i artikel 226 EF anvendelse, uden at Kommissionen behøver iagttage en bestemt frist (jf. dom af 10.4.1984, sag 324/82, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1861, præmis 12, og af 16.5.1991, sag C-96/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 2461, præmis 15). Da det ikke er bevist, at der som følge af den usædvanligt langvarige administrative procedure er gjort indgreb i Den Franske Republiks ret til kontradiktion, kan det ikke sluttes, at Kommissionen har udøvet sin skønsbeføjelse efter artikel 226 EF på en måde, der strider mod traktaten.

26 Sagen kan derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

27 Kommissionen har over for Den Franske Republik fremsat tre klagepunkter, som bør behandles i rækkefølge:

— manglende kontrolforanstaltninger i strid med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, sammenholdt med artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87

— forsinket standsning af fiskeriet i strid med artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87, og

— manglende straffesager eller administrative foranstaltninger i strid med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, sammenholdt med artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87.

Manglende kontrolforanstaltninger

28 Ifølge Kommissionen har Den Franske Republik i tre henseender tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, sammenholdt med artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87. For det første har den ikke vedtaget tilstrækkeligt forskellige og effektive foranstaltninger til forvaltning af sine fiskekvoter, for det andet har den ikke foretaget en tilstrækkelig overvågning af fiskeriet og dertil knyttet virksomhed, og endelig har den ikke foretaget en passende inspektion af fiskerfartøjer samt af landing, salg og opbevaring af fisk.

29 Selv om den franske regeringen ikke har bestridt de kvoteoverskridelser, som den beskyldes for med hensyn til fangstårene 1988 og 1990, har den henvist til Domstolens praksis, hvorefter Kommissionen skal støtte sig på præcise og konkrete forhold og ikke en simpel formodning (dom af 5.10.1989, sag 290/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 3083, præmis 17, af 20.3.1990, sag C-62/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 925, præmis 37, og af 31.1.1991, sag C-244/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 163, præmis 35).

30 Den franske regering har i denne henseende anført, at den har handlet i overensstemmelse med den fælles fiskeripolitik, og har gjort gældende, at de reformer, som den har iværksat for at følge udviklingen i fællesskabsretten, har udmøntet sig i en løbende forbedring af forvaltningen af fiskeressourcerne.

31 Den har nærmere anført, at antallet af overskridelser er faldet mellem 1988 og 1998 både procentvis og med hensyn til de berørte fiskearter. Den har tilføjet, at overskridelserne hverken har bragt fiskeressourcernes balance i fare eller ændret de på grundlag af stabilitetshensynet fastsatte regler for fordeling af kvoterne mellem medlemsstaterne.

32 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionen efter artikel 226 EF kan indlede en traktatbrudsprocedure, når den finder, at en medlemsstat ikke har overholdt en fællesskabsforpligtelse, og at overtrædelsens art eller grovhed herved er uden betydning (dom af 27.11.1990, sag C-209/88, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4313, præmis 13).

33 Det bemærkes, at proceduren i henhold til artikel 226 EF er baseret på en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten eller efter bestemmelser i den afledte ret (jf. dom af 1.3.1983, sag 301/81, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 467, præmis 8, og af 1.10.1998, sag C-71/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5991, præmis 14).

34 I denne sag har Kommissionen til støtte for søgsmålet fremlagt udførlige beviser for, at der i løbet af fangståret 1988 især er sket overfiskeri af søtunge (57%) og af havtaske (330%), og at der i 1990 forekom overfiskeri i betydeligt omfang. Desuden har Kommissionen understreget, at landingerne af adskillige fiskebestande fortsatte efter det nationale fiskeriforbud og selv efter, at Kommissionen standsede fiskeriet. Den franske regering har ikke bestridt rigtigheden af disse konstateringer.

35 Det fremgår af tallenes størrelse og den gentagelse af situationen, som er beskrevet, at overfiskeriet udelukkende kunne være en følge af de franske myndigheders tilsidesættelse af deres kontrolforpligtelser. Den franske regerings argumenter om, at Kommissionen alene støtter sig på en simpel formodning, er derfor ikke begrundede.

36 For så vidt angår den løbende forbedring af forvaltningen af fiskeriet bemærkes, at det er uden betydning, om traktatbruddet er forsætligt forvoldt af den medlemsstat, som traktatbruddet kan tilregnes, eller skyldes dennes forsømmelighed eller tekniske vanskeligheder, som medlemsstaten er stødt på (dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 15). Sådanne foranstaltninger kan ikke undskylde de konstaterede tilsidesættelser, selv om de har ført til, at antallet af kvoteoverskridelser er blevet reduceret.

37 Med hensyn til den franske regerings argumentation om, at dens undladelse af at opfylde sine forpligtelserne ikke har haft skadelige virkninger, må det — selv om denne påstand findes godtgjort — fremhæves, at undladelsen af at opfylde en ved en fællesskabsretlig bestemmelse pålagt forpligtelse i og for sig udgør et traktatbrud, og at et anbringende om, at den manglende opfyldelse ikke har haft skadelige virkninger, er uden enhver relevans (jf. dommen af 27.11.1990, Kommissionen mod Italien, præmis 14).

38 Det må derfor fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, sammenholdt med artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87, idet den ikke har fastsat egnede bestemmelser for udnyttelsen af kvoter, der var blevet den tildelt for fangstårene 1988 og 1990, og idet den ikke har sikret overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne om bevarelse af fiskearterne ved en tilstrækkelig kontrol af fiskeriaktiviteter og ved en passende inspektion af fiskerflåden samt af landing og registrering af fangster for fangstårene 1988 og 1990.

Den forsinkede standsning af fiskeriet

39 Domstolen har allerede i dom af 7. december 1995 (sag C-52/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4443, præmis 29 og 30) fastslået, at artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 forpligter medlemsstaterne til at træffe bindende foranstaltninger med henblik på et foreløbigt forbud mod enhver fiskeriaktivitet, allerede inden kvoterne er opbrugt.

40 Kommissionen har understreget, at den for så vidt angår fangståret 1988 ved flere lejligheder pr. telex advarede de franske myndigheder om, at kvoten var opbrugt, og at der var en risiko for overfiskeri. Med hensyn til fangståret 1990 gav Kommissionen meddelelse om seks tilfælde af overfiskeri. De franske myndigheder traf ingen foranstaltninger i den anledning.

41 For så vidt angår fangståret 1988 har den franske regering i sin skrivelse af 23. oktober 1989 vedgået, at kvoterne blev overskredet, uden at den traf forbudsforanstaltninger i tide, men har fralagt sig ansvaret under henvisning til de vanskeligheder, der var forbundet med indførelsen af nyt programmel samt med forvaltningen af små fiskekvoter, der fanges af en spredt fiskerflåde. Dette gælder især for kvoterne af flynder, søtunge og havtaske.

42 For så vidt angår fangståret 1990 har regeringen i sin skrivelse af 22. januar 1992 forklaret, at kvoteoverskridelserne skyldtes mangler ved det daværende statistiske system, som medførte betydelige forsinkelser med de månedlige fangstopgørelser og vanskeligheder ved at følge udviklingen heri.

43 For det første har Kommissionen — for så vidt angår de franske myndigheders vanskeligheder med at forvalte fiskekvoter af en ringe størrelse — med rette bemærket, at sådanne vanskeligheder var forudseelige allerede ved behandlingen og vedtagelsen af forordningerne, som fastsætter de årlige kvoter. Desuden må det fastslås, at den franske regering ikke kan begrunde den forsinkede standsning af fiskeriet med, at dens kontrolsystem var utilstrækkeligt, og at dets anvendelse ikke var tilstrækkeligt tilpasset de særlige forhold vedrørende det fiskeri, som skibe under fransk flag foretager.

44 For det andet fremgår det af fast praksis, at en medlemsstat — med hensyn til edb-mæssige og statistiske problemer — ikke kan henvise til praktiske vanskeligheder som begrundelse for en manglende gennemførelse af passende kontrolforanstaltninger. Tværtimod påhviler det medlemsstaterne, som skal gennemføre fællesskabsbestemmelserne på området for fiskerivarer, at løse disse vanskeligheder ved at træffe passende foranstaltninger (jf. dommen af 20.3.1990, Kommissionen mod Frankrig, præmis 23, og af 7.12.1995, Kommissionen mod Frankrig, præmis 28).

45 Det bør herved fremhæves, at artikel 11 i forordning nr. 2241/87 skal overholdes af medlemsstaterne som en generel bestemmelse, der er nødvendig for at sikre, at enhver ordning til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne er effektiv. Denne ordning er grundlag for fordelingen af de fangstmængder, som er til rådighed for Fællesskabet, og som fordeles i form af kvoter til medlemsstaterne. Det må derfor fastslås, at de franske myndigheders undladelse af rettidigt at nedlægge foreløbigt forbud mod fiskeri udgør en overtrædelse af artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87.

46 Til sit forsvar har den franske regering gjort gældende, at den fra 1989 har forbedret forvaltningen af de nationale fiskekvoter med henblik på at gøre den mere pålidelig og for at være i stand til at reagere rettidigt, såfremt der er udsigt til overskridelser.

47 At der efter en sådan tilsidesættelse indtrådte en forbedring af kontrollens effektivitet ændrer imidlertid intet ved den omstændighed, at der i løbet af fangstårene 1988 og 1990 har fundet flere betydelige kvoteoverskridelser sted på fransk territorium eller i farvande, der hører under fransk jurisdiktion, uden at der rettidigt blev truffet foranstaltninger til foreløbigt forbud mod fiskeri.

48 Det må derfor fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87, idet den i fangstårene 1988 og 1990 ikke har nedlagt foreløbigt forbud mod fiskeri fra skibe under fransk flag eller registreret på fransk territorium, selv om de foretagne fangster måtte antages at have opbrugt kvoten, og efter omstændigheder har forbudt fiskeriet, efter at kvoten var overskredet betydeligt.

Manglende straffesager eller administrative foranstaltninger

49 Den Franske Republik har oplyst, at der først i 1997 i fransk ret er blevet indført administrative sanktioner ved kvoteoverskridelser. Ordningen er inspireret af den, der er fastsat i Rådets forordning (EF) nr. 847/96 af 6. maj 1996 om supplerende betingelser for forvaltningen af TAC og kvoter fra år til år (EFT L 115, s. 3).

50 Som Kommissionen imidlertid med rette har bemærket, var medlemsstaterne selv inden vedtagelsen af forordning nr. 847/96 forpligtet til i medfør af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 at træffe administrative foranstaltninger i tilfælde, hvor fællesskabsbestemmelserne vedrørende bevarelse af og kontrol med fiskeressourcerne var blevet tilsidesat. Det må derfor fastslås, at de franske myndigheder har tilsidesat denne forpligtelse for så vidt angår fangstårene 1988 og 1990.

51 Med hensyn til straffesagerne har den franske regering begrundet det ringe antal retsforfølgninger med dels, at der først skal foreligge en ministeriel bekendtgørelse om standsning af fiskeriet såvel for en bestemt fiskeart som for en bestemt fiskerizone, dels at det er vanskeligt for en edsvoren tjenestemand at konstatere en overtrædelse, der som regel finder sted til havs.

52 For så vidt angår beviset til havs har Domstolen allerede fastslået, at den kvoteoverskridelse, som søges undgået ved kontrolsystemet, ikke realiseres ved fangsten af bestemte fisk, men ved landing eller omladning af fangster ud over kvoterne. Det følger nemlig af artikel 1 i forordning nr. 2241/87, at kontrol og inspektion i henhold til fællesskabsbestemmelserne vedrører »landing, salg og opbevaring af fisk og registrering af landinger og salg«. Det følger heraf, at de overtrædelser af kvoteordningen, for hvilke der i henhold til artikel 11c, som blev indsat i forordning nr. 2241/87 ved Rådets forordning (EØF) nr. 3483/88 af 7. november 1988 (EFT L 306, s. 2), skal pålægges sanktioner af landings- eller omladningsmedlemsstaten, er overtrædelser, der har fundet sted ved landing eller omladning af fangster i en havn i den pågældende medlemsstat eller i de farvande, der henhører under dens højhedsområde eller jurisdiktion (dom af 27.3.1990, sag C-9/89, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 1383, præmis 28 og 29).

53 Følgelig er det ikke nødvendigt, at overtrædelsen er blevet konstateret til havs, for at der kan indledes en straffesag, såfremt overtrædelsen let vil kunne konstateres ved landing af fangsterne eller ved landing, salg eller opbevaring.

54 Desuden bemærkes, at det i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 er medlemsstaterne, som fastsætter de nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter, herunder betingelserne for deres anvendelse. Ifølge fast praksis 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 (jf. dom af 8.6.1993, sag C-52/91, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3069, præmis 36).

55 Det må derfor fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, sammenholdt med artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87, idet den ikke har anlagt straffesag eller truffet administrative foranstaltninger mod de skippere eller enhver anden person med ansvar for fiskeri, der blev foretaget efter fiskeriforbuddet for fangstårene 1988 og 1990.

Sagens omkostninger

56 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 Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger og Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, sammenholdt med artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, henholdsvis artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 og artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, sammenholdt med artikel 1, stk. 2, forordning nr. 2241/87,**

— **idet den ikke har fastsat egnede bestemmelser for udnyttelsen af kvoter, der var blevet tildelt den for fangstårene 1988 og 1990, og ikke har sikret overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne om bevarelse af fiskearterne ved en tilstrækkelig kontrol af fiskeriaktiviteter og ved en passende inspektion af fiskerflåden samt af landing og registrering af fangster for fangstårene 1988 og 1990**

— idet den ikke har nedlagt foreløbigt forbud mod fiskeri fra skibe under fransk flag eller registreret på fransk territorium, selv om de foretagne fangster måtte antages at have opbrugt kvoten, og efter omstændighederne ikke har forbudt fiskeriet, efter at kvoten var overskredet betydeligt, såvel for fangståret 1988 som for fangståret 1990

og

— idet den ikke har anlagt straffesag eller truffet administrative foranstaltninger mod de skippere eller enhver anden person med ansvar for fiskeri, der blev foretaget efter fiskeriforbuddet for fangstårene 1988 og 1990.

2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. februar 2001.

R. Grass A. La Pergola

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling