DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 1 februari 2001 *

I mål C-333/99,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren T. van Rijn och B. Mongin, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Frankrike, företrädd av K. Rispal-Bellanger och C. Vasak, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EEG)

* Rättegångsspråk: franska.

nr 170/83 av den 25 januari 1983 om ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna (EGT L 24, s. 1) jämförd med artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 2241/87 av den 23 juli 1987 om fastställande av vissa åtgärder för kontroll av fisket (EGT L 207, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 3, s. 32), artikel 11.2 i förordning nr 2241/87 samt artikel 5.2 i förordning nr 170/83 jämförd med artikel 1.2 i förordning nr 2241/87, genom att underlåta att

— fastställa lämpliga närmare föreskrifter för användning av de fiskekvoter som Frankrike tilldelats för fiskeåren 1988 och 1990,

— övervaka efterlevnaden av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bevarande av arter genom att utöva en effektiv kontroll över fiskenäringen samt genom att genomföra lämpliga inspektioner av fiskeflottan, landningskontroller och kontroller av registrering av fångst, med avseende på såväl fiskeåret 1988 som fiskeåret 1990,

— vidta åtgärder för att tills vidare förbjuda fartyg som förde fransk flagg eller var registrerade i Frankrike att bedriva fiske, trots att fångsterna ansågs ha uttömt den tilldelade kvoten, och genom att införa ett slutligt fiskeförbud först när kvoten hade överskridits avsevärt, med avseende på såväl fiskeåret 1988 som fiskeåret 1990, och genom att underlåta att

— vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot befälhavaren eller någon annan person som var ansvarig för det fiske som ägde rum efter fiskeförbudet, med avseende på fiskeåren 1988 och 1990,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. La Pergola samt domarna M. Wathelet, D.A.O. Edward (referent), P. Jann och L. Sevón,

generaladvokat: S. Alber,
justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 21 september 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 9 september 1999, med stöd av artikel 226 EG väckt en talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 om ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av

fiskeresurserna (EGT L 24, s. 1) jämförd med artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 2241/87 av den 23 juli 1987 om fastställande av vissa åtgärder för kontroll av fisket (EGT L 207, s. 1), artikel 11.2 i förordning nr 2241/87 samt artikel 5.2 i förordning nr 170/83 jämförd med artikel 1.2 i förordning nr 2241/87, genom att underlåta att

— fastställa lämpliga närmare föreskrifter för användning av de fiskekvoter som Frankrike tilldelats för fiskeåren 1988 och 1990,

— övervaka efterlevnaden av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bevarande av arter genom att utöva en effektiv kontroll över fiskenäringen samt genom att genomföra lämpliga inspektioner av fiskeflottan, landningskontroller och kontroller av registrering av fångst, med avseende på såväl fiskeåret 1988 som fiskeåret 1990,

— vidta åtgärder för att tills vidare förbjuda fartyg som förde fransk flagg eller var registrerade i Frankrike att bedriva fiske, trots att fångsterna ansågs ha uttömt den tilldelade kvoten, och genom att införa ett slutligt fiskeförbud först när kvoten hade överskridits avsevärt, med avseende på såväl fiskeåret 1988 som fiskeåret 1990, och genom att underlåta att

— vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot befälhavaren eller någon annan person som var ansvarig för det fiske som ägde rum efter fiskeförbudet, med avseende på fiskeåren 1988 och 1990.

Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

2 Enligt artikel 1 i förordning nr 170/83 är syftet med förordningen att skydda fiskebankar, bevara havets biologiska resurser och säkerställa ett balanserat utnyttjande av dessa på varaktig grund och på tillfredsställande ekonomiska och sociala villkor.

3 I artikel 2.1 i förordning nr 170/83 föreskrivs att de bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att uppnå de ovannämnda målen skall genomföras. I artikel 2.2 föreskrivs följande:

"De åtgärder som avses i punkt 1 kan för varje fiskart eller grupp av fiskarter bland annat bestå i att

a) införa zoner inom vilka fiske är förbjudet eller begränsat till vissa perioder, vissa typer av fiskefartyg, vissa fiskeredskap eller vissa fångstmetoder,

b) fastställa normer för fiskeredskap,

c) fastställa minsta storlek eller vikt vid fångsten för varje fiskart,

d) begränsa fiskeansträngningen, särskilt genom att begränsa fångsten."

4 I artikel 3 i förordning nr 170/83 föreskrivs närmare att, när det framstår som nödvändigt att begränsa fångstmängden för en fiskart, den totala tillåtna fångstmängden per bestånd eller grupp av bestånd och den andel som står till gemenskapens förfogande skall fastställas varje år. Enligt artikel 4 i samma förordning skall den totala fångstmängd som är disponibel för gemenskapen fördelas mellan medlemsstaterna för att tillförsäkra var och en av dessa en relativ stabilitet för verksamheten med samtliga berörda bestånd.

5 Med tillämpning av denna bestämmelse tilldelades Frankrike fångstkvoter för åren 1988 och 1990 genom rådets förordning (EEG) nr 3977/87 av den 21 december 1987 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av totala tillåtna fångstmängder under 1988 och av vissa villkor för fångsten (EGT L 375, s. 1) respektive rådets förordning (EEG) nr 4047/89 av den 19 december 1989 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av totala tillåtna fångstmängder under 1990 och av vissa villkor för fångsten (EGT L 389, s. 1).

6 Vad beträffar förvaltning av kvoter föreskrivs i artikel 5.2 i förordning nr 170/83 att "medlemsstaterna skall, i enlighet med tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser, fastställa närmare föreskrifter för hur de kvoter som tilldelats dem skall användas".

7 I förordning nr 2241/87 redovisas vilka krav som följer av denna bestämmelse. I artikel 1 i denna förordning föreskrivs följande:

"1. För att säkerställa att alla gällande regler om åtgärder för bevarande och kontroll följs skall varje medlemsstat inom sitt territorium och inom de marina farvatten som lyder under dess överhöghet och jurisdiktion utöva kontroll över fisket och angränsande verksamhet. [Den] skall inspektera fiskefartyg och all sådan verksamhet, inbegripet landning, försäljning och lagring av fisk samt registrering av landningar och försäljning, där man genom en inspektion har möjlighet att granska tillämpningen av denna förordning.

2. Om en medlemsstats behöriga myndigheter efter en sådan kontroll eller inspektion som avses i punkt 1 finner att gällande bestämmelser om åtgärder för bevarande och kontroll inte uppfyllts, skall de vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot det berörda fartygets befälhavare eller någon annan ansvarig person.

3. För att säkerställa att inspektionen blir så effektiv och ekonomisk som möjligt skall medlemsstaterna samordna sin kontrollverksamhet och vidta sådana åtgärder att deras behöriga myndigheter och kommissionen regelbundet och ömsesidigt hålls underrättade om de erfarenheter som gjorts."

8 I artikel 11.1 och 11.2 i förordning nr 2241/87 föreskrivs dessutom följande:

"1. Alla fångster av ett kvoterat bestånd eller en kvoterad grupp av bestånd, som tas av fiskefartyg som för en medlemsstats flagg eller är registrerade i en medlemsstat skall dras från den kvot som för ifrågavarande bestånd eller grupp av bestånd har tilldelats denna stat, oberoende av landningsplatsen.

2. Varje medlemsstat skall fastställa ett datum för när fångsterna av ett kvoterat bestånd eller en kvoterad grupp av bestånd som tagits från fiskefartyg som för denna medlemsstats flagg eller är registrerade i denna medlemsstat skall anses ha förbrukat den kvot som den tilldelats för detta bestånd eller denna grupp av bestånd. Från detta datum skall medlemsstaten tills vidare förbjuda att fisk som ingår i detta bestånd eller denna grupp av bestånd fångas från dessa fartyg, och att sådan fisk som fångats efter detta datum bevaras ombord, lastas om och landas, och skall fastställa ett datum, fram till vilket det är tillåtet att lasta om, landa eller lämna de sista anmälningarna om fångster. Denna åtgärd skall utan dröjsmål anmälas till kommissionen, som sedan skall underrätta de övriga medlemsstaterna om denna."

Bakgrund och det administrativa förfarandet

9 Kommissionen inledde två separata fördragsbrottsförfaranden mot Republiken Frankrike, ett som avsåg fiskeåret 1988 och ett som avsåg fiskeåret 1990.

Fiskeåret 1988

10 Efter en skriftväxling med de franska myndigheterna angående fiskeåret 1988 och efter att ha konstaterat att fjorton bestånd hade överfiskats av franska fiskare under nämnda fiskeår, riktade kommissionen i en skrivelse av den 1 oktober 1990 kritik mot Republiken Frankrike för att denna stat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter i fråga om fiskekontroll enligt förordning nr 2241/87 och uppmanade Frankrike att inkomma med yttrande inom två månader från delgivningen av nämnda skrivelse.

11 Enligt kommissionen hade de franska myndigheterna för det första inte infört ett tillfredsställande system för att övervaka kvotförvaltningen (vilket krävs enligt artikel 5.2 i förordning nr 170/83), särskilt när överfisket var ett resultat av landningar som ägde rum under den sista månaden år 1988.

12 Kommissionen gjorde vidare gällande att de franska myndigheterna hade underlåtit att tills vidare förbjuda fiske när fartyg som förde fransk flagg ansågs ha uttömt den tilldelade kvoten, alternativt att de i förekommande fall hade förbjudit fiske först när kvoten hade överskridits avsevärt. Myndigheterna hade således åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 11.2 i förordning nr 2241/87, trots att kommissionen genom telexmeddelanden till de franska myndigheterna hade varskott dem om ett stort antal bestånd.

13 De franska myndigheterna medgav i sin svarsskrivelse av den 27 november 1990 att kvoterna hade överskridits till följd av att fisket hade upphört för sent. Vidare gjorde myndigheterna gällande att brister i deras system för insamling av statistik rörande fångstmängden hade medfört att de månatliga fångstrapporterna försenades, vilket i sin tur hade lett till svårigheter att följa deras utveckling. Myndigheterna anförde att de från och med år 1988 hade gjort allt för att avhjälpa problemen med förseningar och tillförlitlighet.

14 Den 29 september 1992 skickade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Frankrike där den vidhöll sin kritik i fråga om att det hade saknats kontroll av kvotförvaltningen och att fisket hade upphört alltför sent. Kommissionen påpekade, beträffande den sistnämnda anmärkningen, att en underlåtenhet att följa gemenskapsrättsliga bestämmelser inte kan rättfärdigas av svårigheter att genomföra dessa bestämmelser, såsom brister i den berörda medlemsstatens statistiksystem.

15 Den franska regeringen svarade på det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 3 december 1992 och uppgav att systemet för rapportering av fångsuppgifter hade förbättrats sedan juni 1991.

Fiskeåret 1990

16 Efter en skriftväxling med de franska myndigheterna angående fiskeåret 1990 och efter att ha konstaterat att sex bestånd hade överfiskats av franska fiskare under nämnda fiskeår, riktade kommissionen i en skrivelse av den 25 januari 1993 på nytt kritik mot Republiken Frankrike för att denna stat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter i fråga om fiskekontroll enligt förordning nr 2241/87 och uppmanade Frankrike att inkomma med yttrande inom två månader från delgivningen av nämnda skrivelse.

17 Kommissionen gjorde gällande att det framför allt inte hade vidtagits åtgärder för att tills vidare förbjuda fiske när fångsterna ansågs ha uttömt kvoterna. Dessutom förekom det fortfarande förseningar i rapporteringen av uppgifter, om än i mindre utsträckning än tidigare.

18 Den franska regeringen svarade den 17 mars 1993 att statens system för behandling av fångstuppgifter numera fungerade väl och att kommissionen hade kunnat få uppgifterna i tid. Däremot lämnade regeringen ingen förklaring vad avser kritiken om att fisket hade upphört alltför sent.

19 Den 4 juni 1997 riktade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Frankrike där den framförde följande anmärkningar:

1) De franska myndigheterna hade inte fastställt lämpliga närmare föreskrifter för användning av de fiskekvoter som Frankrike tilldelats för fiskeåret 1990.

2) De franska myndigheterna hade inte övervakat efterlevnaden av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bevarande av arter genom att utöva kontroll över fiskenäringen samt genom att genomföra lämpliga inspektioner av landning och registrering av fångst med avseende på fiskeåret 1990.

3) De franska myndigheterna hade inte vidtagit åtgärder för att tills vidare förbjuda fartyg som förde fransk flagg eller var registrerade i Frankrike att bedriva fiske när fångsterna ansågs ha uttömt den tilldelade kvoten.

4) De franska myndigheterna hade inte vidtagit straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot befälhavaren eller någon annan person som var ansvarig för det fiske som ägde rum efter fiskeförbudet under fiskeåren 1988 och 1990.

20 I en skrivelse av den 22 augusti 1997 gjorde den franska regeringen gällande att lämpliga närmare föreskrifter för användning av de kvoter som hade tilldelats Frankrike hade antagits genom förordning nr 2413/90 av den 24 augusti 1990 om fördelning av vissa fiskekvoter som tilldelats Frankrike för år 1990. I fråga om övervakningen av att näringsidkarna följde de gemenskapsrättsliga bestämmelserna uppgav den franska regeringen att endast ansjovisbeståndet i zon CIEM VIII hade kunnat bli föremål för åtgärder för att få fisket att upphöra före utgången av år 1990. Denna åtgärd hade följts, eftersom fångsten av denna art i november 1990 — efter att detta fiske hade upphört — endast uppgick till ett tiotal ton.

21 Mot bakgrund av de franska myndigheternas svar på de motiverade yttrandena av den 29 september 1992 respektive av den 4 juni 1997 ansåg kommissionen att Republiken Frankrike inte hade övervakat efterlevnaden av gemenskapens system för bevarande av arter och förvaltning av fiskeresurserna och väckte därför förevarande talan.

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

22 Enligt den franska regeringen följer det av lydelsen av och systematiken i artikel 226 EG att en talan om fördragsbrott måste ha ett strikt avgränsat föremål för att uppfylla dess slutliga mål, nämligen att få den instämda medlemsstaten att rätta sig. Däremot är målet med en sådan talan inte att av principiella skäl uppnå en eventuell fällande dom mot den berörda medlemsstaten, vilket blir resultatet när talan, som i förevarande fall, väcks mer än tio år efter det att de faktiska omständigheterna ägde rum.

23 Domstolen erinrar om att när kommissionen utövar sina befogenheter enligt artiklarna 211 EG och 226 EG behöver den inte visa att det föreligger ett berättigat intresse av att få saken prövad, eftersom den har till uppgift att i gemenskapens allmänna intresse på eget initiativ övervaka medlemsstaternas tillämpning av fördraget och påtala eventuella fall av underlåtenhet att fullgöra de skyldigheter som följer av fördraget, i syfte att få underlåtenheten att upphöra (se dom av den 4 april 1974 i mål 167/73, kommissionen mot Frankrike, REG 1974, s. 359, punkt 15, svensk specialutgåva, volym 2, s. 257, av den 11 augusti 1995 i mål C-431/92, kommissionen mot Tyskland, REG 1995, s. I-2189, punkt 21, och av den 9 november 1999 i mål C-365/97, REG 1999, s. I-7773, punkt 59).

24 Det är dessutom kommissionen som skall bedöma om det är lämpligt att väcka talan mot en medlemsstat, fastställa vilka bestämmelser medlemsstaten har åsidosatt och bedöma när den bör väcka talan vid domstolen, varvid de överväganden som ligger till grund för ett sådant val inte kan påverka frågan om talan kan upptas till sakprövning (dom av den 1 juni 1994 i mål C-317/92, kommissionen mot Tyskland, REG 1994, s. I-2039, punkt 4, och av den 18 juni 1998 i mål C-35/96, kommissionen mot Italien, REG 1998, s. I-3851, punkt 27).

25 Enligt fast rättspraxis skall bestämmelserna i artikel 226 EG tillämpas utan att kommissionen är skyldig att iaktta någon bestämd tidsfrist (dom av den 10 april 1984 i mål 324/82, kommissionen mot Belgien, REG 1984, s. 1861, punkt 12, och av den 16 maj 1991 i mål C-96/89, kommissionen mot Nederländerna, REG 1991, s. I-2461, punkt 15). Eftersom det saknas bevis för att det förhållandet att det administrativa förfarandet tagit ovanligt lång tid lett till att Republiken Frankrikes rätt till försvar har åsidosatts, finns det ingenting som talar för att kommissionen har utnyttjat sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 226 EG på ett sätt som strider mot fördraget.

26 Talan kan således tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

27 Domstolen skall i tur och ordning pröva nedanstående tre anmärkningar som kommissionen har riktat mot Republiken Frankrike:

— Underlåtenhet att vidta kontrollåtgärder, vilket strider mot artikel 5.2 i förordning nr 170/83 jämförd med artikel 1 i förordning nr 2241/87,

— underlåtenhet att tillse att fisket upphörde i tid, vilket strider mot artikel 11.2 i förordning nr 2241/87, samt

— underlåtenhet att vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder, vilket strider mot artikel 5.2 i förordning nr 170/83 jämförd med artikel 1.2 i förordning nr 2241/87.

Underlåtenhet att vidta kontrollåtgärder

28 Enligt kommissionen har Republiken Frankrike i tre avseenden underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.2 i förordning nr 170/83 och artikel 1 i förordning nr 2241/87. För det första antog staten inte tillräckligt varierade och effektiva åtgärder för förvaltning av sina fiskekvoter. För det andra var statens kontroll av fiskenäringen och tillhörande verksamhet bristfällig. Slutligen utförde staten inte lämpliga inspektioner av fiskefartyg och verksamhet avseende landning, försäljning och lagring av fisk.

29 Den franska regeringen har inte förnekat att Frankrike överskred kvoterna för fiskeåren 1988 och 1990, men har gjort gällande att domstolens rättspraxis utgör hinder för kommissionen att grunda sin talan på rena antaganden i stället för på konkreta omständigheter (dom av den 5 oktober 1989 i mål 290/87, kommissionen mot Nederländerna, REG 1989, s. 3083, punkt 17, av den 20 mars 1990 i mål C-62/89, kommissionen mot Frankrike, REG 1990, s. I-925, punkt 37, och av den 31 januari 1991 i mål C-244/89, kommissionen mot Frankrike, REG 1991, s. I-163, punkt 35).

30 Den franska regeringen har härvid uppgett att den agerar i enlighet med målen för den gemensamma fiskepolitiken och har gjort gällande att de reformer som den har genomfört för att följa utvecklingen av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna har inneburit att Frankrike gradvis har förbättrat sin förvaltning av fiskeresurserna.

31 Den franska regeringen har närmare bestämt anfört att kvotöverskridandena minskade mellan åren 1988 och 1998, både räknat i procent och i antalet berörda arter. Den har tillagt att sådana överskridanden varken har hotat att rubba balansen i fiskeresurserna eller förändrat nycklarna för stabilitet med hjälp av vilka kvoterna fördelas mellan medlemsstaterna.

32 Domstolen anmärker inledningsvis att kommissionen enligt artikel 226 EG kan inleda ett fördragsbrottsförfarande varje gång den anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten och att den inte behöver göra någon åtskillnad på grund av överträdelsens karaktär eller omfattning (dom av den 27 november 1990 i mål C-209/88, kommissionen mot Italien, REG 1990, s. I-4313, punkt 13).

33 Förfarandet i artikel 226 EG grundas på ett objektivt konstaterande av att en medlemsstat inte har iakttagit sina skyldigheter enligt fördraget eller enligt en rättsakt i sekundärrätten (dom av den 1 mars 1983 i mål 301/81, kommissionen mot Belgien, REG 1983, s. 467, punkt 8, svensk specialutgåva, volym 7, s. 39, och av den 1 oktober 1998 i mål C-71/97, kommissionen mot Spanien, REG 1998, s. I-5991, punkt 14).

34 I förevarande fall har kommissionen till stöd för sin talan åberopat detaljerade uppgifter om sakomständigheter, som särskilt styrker att det förekom överfiske av sjötunga med 57 procent och överfiske av marulk med 330 procent under fiskeåret 1988, och som styrker att det förekom fall av betydande överfiske år 1990. Kommissionen har dessutom påpekat att landningarna fortsatte efter införandet av det nationella fiskeförbudet och till och med efter det att kommissionen hade beordrat att fisket skulle upphöra.

35 Av det förhållandet att det rör sig om betydande siffror, vilket i sin tur visar att situationen upprepat sig följer att överfisket måste vara en följd av att de franska myndigheterna hade underlåtit att uppfylla sina kontrollskyldigheter. Det finns således inte fog för den franska regeringens argument att kommissionen endast grundar sig på rena antaganden.

36 Domstolen anmärker angående det förhållandet att fiskeförvaltningen gradvis förbättrades att det saknar betydelse huruvida fördragsbrottet är en följd av medlemsstatens vilja eller oaktsamhet eller en följd av tekniska svårigheter som medlemsstaten har ställts inför (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 15). Även om Frankrikes ansträngningar ledde till en minskning av kvotöverskridandena, kan de inte ursäkta fördragsbrottet.

37 Även om det antas att den franska regeringens påstående att dess underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter inte orsakade någon skada är styrkt, skall det erinras om att en underlåtenhet att uppfylla skyldigheter som följer av en gemenskapsrättslig bestämmelse i sig utgör ett fördragsbrott och att det saknar betydelse att denna underlåtenhet inte har medfört några negativa följder (se dom av den 27 november 1990 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 14).

38 Domstolen konstaterar följaktligen att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.2 i förordning nr 170/83 jämförd med artikel 1.1 i förordning nr 2241/87, genom att underlåta att fastställa lämpliga närmare föreskrifter för användning av de fiskekvoter som Frankrike tilldelats för fiskeåren 1988 och 1990 och genom att underlåta att övervaka efterlevnaden av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bevarande av arter genom att utöva en effektiv kontroll över fiskenäringen samt genom att genomföra lämpliga inspektioner av fiskeflottan, landningskontroller och kontroller av registrering av fångst med avseende på såväl fiskeåret 1988 som fiskeåret 1990.

Förhållandet att fisket upphörde alltför sent

39 Domstolen har i dom av den 7 december 1995 i mål C-52/95, kommissionen mot Frankrike (REG 1995, s. I-4443, punkterna 29 och 30), redan fastställt att artikel 11.2 i förordning nr 2241/87 innebär att medlemsstaterna är skyldiga att redan innan kvoterna har förbrukats vidta tvingande åtgärder för att tills vidare förbjuda allt fiske.

40 Kommissionen har i förevarande fall beträffande fiskeåret 1988 påpekat att den vid flera tillfällen via telex varskodde de franska myndigheterna om att bestånden var på väg att uttömmas och om att det fanns risk för överfiske. Vad beträffar fiskeåret 1990 skickade kommissionen meddelande om de sex fallen av överfiske. Detta föranledde inga ingripandeåtgärder från de franska myndigheterna.

41 Vad beträffar fiskeåret 1988 medgav den franska regeringen i sin skrivelse av den 23 oktober 1989 att kvoterna hade överskridits utan att den i tid hade vidtagit åtgärder för att förbjuda fiske. För att motivera detta åberopade regeringen de svårigheter som hade förelegat vid installerandet av ny programvara och — särskilt beträffande arterna rödspätta, sjötunga och marulk — de problem som hade uppstått vid förvaltningen av sådana kvoter som är mycket små och som fiskas av en utspridd fiskeflotta.

42 Vad beträffar fiskeåret 1990 förklarade den franska regeringen i sin skrivelse av den 22 januari 1992 att kvotöverskridandena berodde på brister i det då gällande statistiksystemet, vilket medförde att de månatliga fångstrapporterna försenades avsevärt och att det blev svårt att följa deras utveckling.

43 Domstolen konstaterar inledningsvis att, som kommissionen riktigt har påpekat, de franska myndigheternas problem att förvalta små fiskekvoter kunde förutses redan när förordningarna om fastställelse av de årliga kvoterna diskuterades och antogs. Den franska regeringen kan inte heller åberopa att dess kontrollsystem var bristfälligt för att rättfärdiga att fisket upphörde alltför sent. De närmare föreskrifterna för hur detta system skulle användas hade inte anpassats i tillräcklig utsträckning till de förhållanden som kännetecknar det fiske som bedrivs av fartyg under fransk flagg.

44 Vad därefter beträffar data- och statistikproblemen följer det av fast rättspraxis att en medlemsstat inte får underlåta att genomföra lämpliga kontrollåtgärder med hänvisning till praktiska svårigheter. Tvärtom åligger det medlemsstaterna — som ansvarar för att genomföra de gemenskapsrättsliga bestämmelserna på fiskeriområdet — att genom lämpliga åtgärder övervinna dessa svårigheter (se dom av den 20 mars 1990 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 23, och av den 7 december 1995 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 28).

45 Det skall härvid påpekas att medlemsstaterna är skyldiga att följa artikel 11 i förordning nr 2241/87 såsom en nödvändig huvudregel för att skapa ett effektivt system för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna som är baserat på en fördelning, i form av kvoter som tilldelas medlemsstaterna, av den fångstmängd som är disponibel för gemenskapen. Det skall således fastställas att de franska myndigheterna överträdde artikel 11.2 i förordning nr 2241/87 när de underlät att i rätt tid vidta åtgärder för att tills vidare förbjuda fiske.

46 Den franska regeringen har i sitt svaromål gjort gällande att den sedan år 1989 har förfinat systemet för förvaltning av statens fiskekvoter för att göra det mer tillförlitligt och för att det skall vara möjligt att reagera i tid när det finns tecken på att kvoter kan komma att överskridas.

47 Den effektivisering av kontrollerna som skett efter ett sådant fördragsbrott påverkar emellertid inte det förhållandet att det under fiskeåren 1988 och 1990 skedde flera betydande kvotöverskridanden på franskt territorium eller inom de farvatten som lyder under dess jurisdiktion utan att det i rätt tid vidtogs åtgärder för att förbjuda fiske tills vidare.

48 Domstolen konstaterar följaktligen att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11.2 i förordning nr 2241/87 genom att underlåta att vidta åtgärder för att tills vidare förbjuda fartyg som förde fransk flagg eller var registrerade i Frankrike att bedriva fiske, trots att fångsterna ansågs ha uttömt den tilldelade kvoten, och genom att i förekommande fall förbjuda fiske först när kvoten hade överskridits avsevärt, med avseende på såväl fiskeåret 1988 som fiskeåret 1990.

Underlåtenheten att vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder

49 Republiken Frankrike har uppgett att det år 1997 infördes bestämmelser i fransk rätt om förvaltningsrättsliga åtgärder vid kvotöverskridanden, som var inspirerade av det system som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 847/96 av den 6 maj 1996 om att införa ytterligare villkor för förvaltning av totala tillåtna fångstmängder och kvoter med fördelning mellan åren (EGT L 115, s. 3).

50 Som kommissionen riktigt har påpekat hade medlemsstaterna redan före antagandet av förordning nr 847/96 en skyldighet enligt artikel 1.2 i förordning nr 2241/87 att vidta förvaltningsrättsliga åtgärder vid överträdelse av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bevarande och kontroll av fiskeresurserna. Det skall konstateras att de franska myndigheterna underlät att uppfylla denna skyldighet vad beträffar fiskeåren 1988 och 1990.

51 När det gäller straffrättsliga åtgärder har den franska regeringen lämnat två förklaringar till det låga antalet väckta åtal. För det första måste det innan sådana åtgärder kan vidtas antas en ministerförordning om upphörande av fiske, som avser både en fiskart och en fiskezon, och för det andra är det svårt att få till stånd en fastställelse av att en överträdelse skett, oftast till sjöss, av en auktoriserad tjänsteman.

52 Domstolen har angående bevisning till sjöss redan fastställt att de kvotöverskridanden som kontrollsystemet syftar till att förhindra inte sker genom fångst av vissa fiskar, utan genom landning eller omlastning av kvotöverskridande fångster. Det framgår nämligen av artikel 1 i förordning nr 2241/87 att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna avser "landning, försäljning och lagring av fisk samt registrering av landningar och försäljning". Härav följer att de överträdelser av kvotsystemet som landnings- eller omlastningsstaten skall vidta åtgärder mot enligt artikel 11c i förordning nr 2241/87 — en bestämmelse som infördes i den förordningen genom rådets förordning (EEG) nr 3483/88 av den 7 november 1988 (EGT L 306, s. 2) — är de som äger rum när fångsten landas eller omlastas i en hamn belägen i den medlemsstaten eller som lyder under dess överhöghet och jurisdiktion (dom av den 27 mars 1990 i mål C-9/89, Spanien mot rådet, REG 1990, s. I-1383, punkterna 28 och 29).

53 Det är följaktligen inte nödvändigt att fastställa en överträdelse till sjöss för att kunna vidta straffrättsliga åtgärder, eftersom överträdelserna lätt kan fastställas

när fångsten landas i hamnen eller vid kontroll av landning, försäljning eller lagring.

54 Det skall dessutom erinras om att det enligt artikel 5.2 i förordning nr 170/83 är medlemsstaterna som skall fastställa närmare föreskrifter om de kvoter som tilldelats dem, inbegripet tillämpningsföreskrifter. Det framgår av fast rättspraxis att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som föreskrivs i ett direktiv (se dom av den 8 juni 1993 i mål C-52/91, kommissionen mot Nederländerna, REG 1993, s. I-3069, punkt 36).

55 Domstolen konstaterar följaktligen att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.2 i förordning nr 170/83 jämförd med artikel 1.2 i förordning nr 2241/87 genom att underlåta att vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot befälhavaren eller någon annan person som var ansvarig för det fiske som ägde rum efter fiskeförbudet, med avseende på fiskeåren 1988 och 1990.

Rättegångskostnader

56 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Frankrike har tappat målet, skall denna stat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 om ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna jämförd med artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 2241/87 av den 23 juli 1987 om fastställande av vissa åtgärder för kontroll av fisket (EGT L 207, s. 1), artikel 11.2 i förordning nr 2241/87 samt artikel 5.2 i förordning nr 170/83 jämförd med artikel 1.2 i förordning nr 2241/87, genom att underlåta att

— fastställa lämpliga närmare föreskrifter för användning av de fiskekvoter som Frankrike tilldelats för fiskeåren 1988 och 1990,

— övervaka efterlevnaden av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bevarande av arter genom att utöva en effektiv kontroll över fiskenäringen samt genom att genomföra lämpliga inspektioner av fiskeflottan, landningskontroller och kontroller av registrering av fångst, med avseende på såväl fiskeåret 1988 som fiskeåret 1990,

— vidta åtgärder för att tills vidare förbjuda fartyg som förde fransk flagg eller var registrerade i Frankrike att bedriva fiske, trots att fångsterna ansågs ha uttömt den tilldelade kvoten, och genom att införa ett slutligt fiskeförbud först när kvoten hade överskridits avsevärt, med avseende på såväl fiskeåret 1988 som fiskeåret 1990, och genom att underlåta att

— vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot befälhavaren eller någon annan person som var ansvarig för det fiske som ägde rum efter fiskeförbudet, med avseende på fiskeåren 1988 och 1990.

2) Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 1 februari 2001.

R. Grass A. La Pergola

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen