FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO
fremsat den 6. juni 1990 *

Høje Domstol.

1. Nærværende sag vedrører en anmodning om præjudiciel afgørelse, som i henhold til Traktatens artikel 177 er fremsat for Domstolen af High Court of Justiciary (Scotland) i en for denne ret verserende sag mellem Procurator Fiscal, Stranraer, og Andrew Marshall.

2. Den retlige sammenhæng, hvori sagen indgår, er forholdsvis enkel.

I henhold til artikel 19 i Rådets forordning (EØF) nr. 171/83 af 25. januar 1983 om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne [1] kan medlemsstaterne inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik fastsætte supplerende nationale foranstaltninger med henblik på at sikre en mere afbalanceret udnyttelse af de nævnte ressourcer.

Artikel 19 lyder således:

»1. For rent lokale bestande, som kun er af betydning for fiskere fra en enkelt medlemsstat, kan den pågældende medlemsstat træffe foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af disse bestande, såfremt disse foranstaltninger er forenelige med fællesskabsrettens bestemmelser og i overensstemmelse med den fælles fiskeripolitik.

2. Medlemsstaterne kan fastsætte rent lokalt gældende fiskeribestemmelser indeholdende betingelser eller forskrifter, som kun gælder for deres egne fiskere, og som begrænser fangsterne ved tekniske foranstaltninger, der supplerer de i Fællesskabets forordninger fastsatte, såfremt disse foranstaltninger er forenelige med fællesskabsretten og i overensstemmelse med den fælles fiskeripolitik.

3. Inden de i stk. 1 og 2 omhandlede foranstaltninger vedtages, indhenter den pågældende medlemsstat Kommissionens godkendelse af, at disse foranstaltninger er i overensstemmelse med stk. 1 eller 2.

Kommissionen træffer begrundet afgørelse senest tre måneder efter, at der er indgivet en anmodning i henhold til første afsnit.

...«

3. På grundlag af den nævnte bestemmelse udstedte Secretary of State for Scotland den 1. januar 1986, efter at have opnået den nødvendige godkendelse fra Kommissionen, en bekendtgørelse, som forbyder britiske fiskerfartøjer at medføre monofil garn i farvandene ud for den skotske kyst inden for seks sømil fra basislinjerne.

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 24, s. 14.

Formålet med bekendtgørelsen var at sikre overholdelsen af forbuddet i en tidligere bekendtgørelse mod laksefiskeri i de skotske kystfarvande.

Ifølge Det Forenede Kongeriges skriftlige indlæg havde de kompetente myndigheder nemlig konstateret, at der trods det eksisterende forbud i vidt omfang blev drevet ulovligt laksefiskeri i skotske farvande, især af britiske fiskerfartøjer, der anvendte monofil garn, og at dette var en trussel for det traditionelle laksefiskeri og til stor skade for den lokale økonomi.

4. De faktiske omstændigheder, som ligger til grund for den foreliggende sag, kan sammenfattes uden vanskeligheder.

Efter at der var blevet foretaget inspektion den 20. september 1986 i farvandene ud for den skotske kyst af et fiskerfartøj tilhørende Andrew Marshall, som er britisk statsborger og bosat i Skotland, blev Marshall tiltalt for ulovligt at have medført et monofil garn om bord på fartøjet.

Under straffesagen for Sheriff Court, Stranraer, gjorde Marshall navnlig gældende, at bekendtgørelsen var retsstridig, idet den efter hans opfattelse indebar en forskelsbehandling af skotske fiskere i forhold til andre fiskere i Fællesskabet, samt af de førstnævnte i forhold til andre britiske fiskere, som drev fiskeri fra havne uden for de farvande, som forbuddet omfattede.

Det er nemlig kun britiske fiskere, der driver fiskeri fra skotske havne, som ikke kan anvende denne type garn, selv hvor det er tilladt at anvende det, fordi det nødvendigvis ville indebære, at fartøjerne medførte garnene i kystfarvandene.

Sheriff Court, Stranraer, tiltrådte det af Marshall anførte og frifandt ham.

5. Procurator Fiscal (anklagemyndigheden) appellerede afgørelsen til High Court of Justiciary, som besluttede at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1) Er bestemmelserne i artikel 7 eller i artikel 40, stk. 3, i EØF-Traktaten eller andre bestemmelser i fællesskabsretten til hinder for, at en medlemsstat med Kommissionens forudgående gyldige samtykke kan træffe en foranstaltning, der forbyder et fiskerfartøj, som er registreret i denne medlemsstat, at medføre et fiskegarn af en nærmere angivet type og udformning, mens fartøjet befinder sig i et område inden for denne medlemsstats kystfarvande, som ligger ud for en del af dennes kyst, når det ellers ikke i henhold til fællesskabsbestemmelserne er forbudt at anvende sådanne garn? Under hvilke nærmere omstændigheder er de nævnte bestemmelser i givet fald til hinder herfor?

2) a) Er artikel 19 i Rådets forordning (EØF) nr. 171/83 gyldig i henhold til fællesskabsretten?

b) Hvis det er tilfældet, må en foranstaltning som den i spørgsmål 1 beskrevne da med rette antages at være omfattet af artikel 19?«

6. Jeg vil først undersøge spørgsmålet om gyldigheden af artikel 19 i den pågældende forordning.

Jeg vil forudskikke den bemærkning, at det ikke står mig helt klart, hvad grundlaget er for den usikkerhed, der hævdes at bestå med hensyn til den nævnte bestemmelses forenelighed med fællesskabsretten.

Ifølge det, Marshall har anført for den forelæggende ret, er bestemmelsen ugyldig, fordi den faktisk bemyndiger medlemsstaterne til i forbindelse med den fælles fiskeripolitik at vedtage foranstaltninger, som er uforenelige med de grundlæggende principper i Traktaten.

Imidlertid har Marshall, som ikke har indgivet skriftligt indlæg under sagen, under retsmødet anført, at han ikke ville anfægte gyldigheden af artikel 19 i den omhandlede forordning, men kun gyldigheden af Secretary of State's bekendtgørelse i forhold til fællesskabsretten.

Under alle omstændigheder vil jeg fremsætte følgende generelle bemærkninger med henblik på besvarelsen af den forelæggende rets spørgsmål.

7. Som nævnt bemyndiger artikel 19 i forordning nr. 171/83 medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger med henblik på bevarelse og forvaltning af rent lokale bestande eller til at fastsætte betingelser eller forskrifter — der gælder lokalt og kun for deres egne fiskere — med det formål at begrænse fangsterne.

Det forudsættes naturligvis, at foranstaltningerne er forenelige med fællesskabsretten og i overensstemmelse med den fælles fiskeripolitik, og at de forinden er godkendt af Kommissionen.

8. Som Rådet med rette har anført i sit skriftlige indlæg, foreligger der i denne sag en situation, hvor Fællesskabet — selv om det i princippet har lovgivningskompetencen — har besluttet inden for visse grænser og på visse betingelser at give medlemsstaterne mulighed for på lokalt grundlag at træffe mere vidtgående foranstaltninger dikteret af særlige forhold.

Dette synes at være fuldt ud i overensstemmelse med Domstolens argumentation i sag 804/79 [2], hvorefter medlemsstaterne — selv om beføjelsen til at træffe foranstaltninger inden for den fælles fiskeripolitik med hensyn til bevarelse af havets ressourcer fuldstændigt og endeligt tilkommer Fællesskabet — ikke fuldstændig er afskåret fra at ændre de gældende bevaringsforanstaltninger under hensyn til udviklingen i de biologiske og tekniske forhold inden for den pågældende sektor, såfremt disse ændringer er af begrænset rækkevidde og ikke indebærer en ny bevarelsespolitik fra en medlemsstats side.

Det er også værd at erindre, at Domstolen i samme dom har anført, at samarbejdsprocessen mellem medlemsstaterne og Kommissionen inden for den pågældende sektor er blevet bekræftet ved en praksis, der er blevet

2 — Dom af 5.5.1981, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmisserne 17 og 22 (Sml. s. 1045).

almindeligt fulgt, idet Kommissionen har taget stilling til nationale bevaringsforanstaltninger, der er blevet meddelt den af forskellige medlemsstater, ligesom den, hvor det har været nødvendigt, har fremsat forbehold eller betingelser (præmis 32).

9. En delegation af lovgivningsbeføjelser som den, der har fundet sted i dette tilfælde, er i øvrigt lettere at forstå, hvis det tages i betragtning, at reproduktionen af de forskellige arter kan have vidt forskellige karakteristika fra det ene biologiske område til det andet, og at fiskeressourcerne heller ikke er uudtømmelige.

Som Domstolen selv har haft lejlighed til at erindre om, har foranstaltningerne til bevarelse af fiskeressourcerne, selv om de begrænser »produktionen« på kort sigt, til formål at undgå, at produktionen går ned i fremtiden, og desuden ville visse af havets ressourcer hurtigt blive udtømt, hvis der ikke blev truffet foranstaltninger til at sikre den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne [3].

10. Hvad dernæst angår formodningen om, at de trufne nationale foranstaltninger kan bevirke, at fiskere, som driver fiskeri fra fartøjer, der henhører under denne stats jurisdiktion, bliver undergivet strengere bestemmelser end dem, der gælder for fiskere, som driver fiskeri fra fartøjer, der henhører under andre medlemsstaters jurisdiktion, skal det blot anføres, at den omstændighed, at en medlemsstat anvender strengere bestemmelser end dem, andre medlemsstater anvender på samme område — som Domstolen flere gange har udtalt — ikke udgør en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling i Traktatens artikel 7, når de bestemmelser, der er tale om, og som i øvrigt er i overensstemmelse med fællesskabsretten, gælder på samme måde for alle personer, der henhører under den nævnte stats jurisdiktion [4].

11. Ud fra disse betragtninger er det min opfattelse, at gennemgangen af det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 19 i forordning nr. 171/83.

12. Med spørgsmål 1) ønsker High Court of Justiciary oplyst, om bestemmelserne i artikel 7 eller i artikel 40, stk. 3, i Traktaten, eller andre bestemmelser i fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat med Kommissionens forudgående gyldige samtykke træffer en foranstaltning som den ovenfor beskrevne, og i bekræftende fald under hvilke omstændigheder.

13. Før realiteten i dette spørgsmål undersøges, er det efter min opfattelse nødvendigt at sætte nogle ting på plads, der vedrører selve den pågældende retsakts natur.

I den forbindelse bør det understreges, at der i den foreliggende sag i virkeligheden er tale om en kompliceret proces, der på den ene side omfatter de nationale foranstaltninger og på den anden side den nødvendige afgørelse fra Kommissionen om »godkendelse«.

3 — Dom af 14.7.1976, Kramer, præmis 58 (forenede sager 3/76, 4/76 og 6/76, Sml. s. 1279), og dom af 16.6.1987, Romkes, præmis 22 (sag 46/86, Sml. s. 2681).

4 — Dom af 19.1.1988, Pesca Valentia, præmis 18 (sag 223/86, Sml. s. 83), og dom af 3.7.1979, Van Dam, præmis 10 (forenede sager 185/78-204/78, Sml. s. 2345).

Der er altså tale om nationale foranstaltninger, som — hvis man vil tillade mig dette udtryk — på en eller anden måde er blevet »EF-iseret«.

Dette bekræftes af, at medlemsstaterne — hvis der ikke foreligger en godkendelse fra Kommissionen — ikke selvstændigt kan træffe de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 19, stk. 1 og 2, men må benytte sig af forvaltningskomitéproceduren i artikel 14 i forordning (EØF) nr. 170/83 (jf. artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 171/83).

Heraf følger i øvrigt, at en eventuel konstatering af, at de nationale foranstaltninger ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten, indirekte, men nødvendigvis, indebærer en stillingtagen til lovligheden af den afgørelse, hvormed Kommissionen har godkendt vedtagelsen af foranstaltningerne.

14. Efter disse bemærkninger vil jeg gå over til realiteten i det spørgsmål, der er forelagt for Domstolen.

Hvad angår de omhandlede foranstaltningers forenelighed med Traktatens artikel 7, mener jeg allerede at have besvaret dette spørgsmål (jf. afsnit 10).

15. Det er derimod vanskeligere at bedømme bekendtgørelsen i lyset af Traktatens artikel 40, stk. 3, hvorefter den fælles ordning af markederne for landbrugsvarer bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere.

For så vidt angår bestemmelsens anvendelsesområde, skal jeg minde om, at Traktatens artikel 40, stk. 3, efter Domstolens praksis er bindende ikke blot for fællesskabsinstitutionerne, når de træffer foranstaltninger vedrørende de fælles markedsordninger, men også for medlemsstaterne, når de træffer foranstaltninger vedrørende de fælles markedsordninger i henhold til en fællesskabsforordning; bestemmelsen er derfor også relevant, for så vidt angår en national foranstaltning som den britiske bekendtgørelse [5].

Hvad dernæst angår indholdet af artikel 40, stk. 3, fremgår det af Domstolens faste praksis, at forbuddet mod forskelsbehandling i denne bestemmelse blot er et særligt udtryk for det generelle lighedsprincip, som er et af fællesskabsrettens grundlæggende principper. Efter dette princip må sammenlignelige situationer som bekendt ikke behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet [6].

16. Domstolen har desuden haft lejlighed til at præcisere, at en ulige behandling ikke kan betragtes som en ifølge Traktatens artikel 40, stk. 3, forbudt forskelsbehandling, medmindre den fremstår som vilkårlig, dvs. at den er utilstrækkelig begrundet og ikke hviler på objektive kriterier [7].

Lad mig sige med det samme, at jeg i lyset af disse afgørelser ikke mener, at det omtvistede forbud virkelig kan betegnes som

5 — Dom af 26.4.1988, Apesco, præmis 23 (sag 207/86, Sml. s. 2151), og dom af 25.11.1986, Klensch, præmis 8 (forenede sager 201/85 og 202/85, Sml. s. 3477).

6 — Dom af 17.5.1988, Erpelding, præmis 29 (sag 84/87, Sml. s. 2647); Klensch-dommen, jf. ovenfor, præmis 9; dom af 19.10.1977, Ruckdeschel, præmis 7 (sag 117/76, Sml. s. 1753); dom af 19.10.1977, Moulins Pont-à-Mousson, præmis 16 (forenede sager 124/76 og 20/77, Sml. s. 1795).

7 — Dom af 15.9.1982, Kind, præmis 22 (sag 106/81, Sml. s. 2885), og dom af 13.6.1978, Denkavit, præmis 15 (sag 139/77, Sml. s. 1317).

diskriminerende, selv om det faktisk især rammer fiskere, der fra britiske fartøjer driver fiskeri fra skotske havne.

Det må nemlig erindres, at den omhandlede bekendtgørelse er en typisk supplerende foranstaltning, som er truffet med det formål at sikre, at forbuddet mod laksefiskeri langs med de skotske kyster overholdes.

Der synes ikke under sagen at være blevet rejst tvivl om lovligheden af fiskeriforbuddet, hverken for så vidt angår selve indholdet af foranstaltningen eller for så vidt angår det område, den vedrører.

Heraf følger, at en supplerende foranstaltning som den ovenfor beskrevne ifølge sin natur — eftersom den vedrører kystfarvandene — rammer fiskere, der driver fiskeri fra havne, der er berørt af forbuddet, hårdere og i et vist omfang udelukkende rammer dem.

I øvrigt rammer et hvilket som helst forbud, der kun vedrører et bestemt område, de erhvervsdrivende i forskelligt omfang, alt efter hvor de driver deres erhverv, men foranstaltningen kan ikke af den grund betegnes som diskriminerende, hvis dens territoriale anvendelsesområde da ellers er objektivt begrundet.

17. Det spørgsmål, en foranstaltning af denne type rejser, er derfor ikke så meget et spørgsmål om forskelsbehandling som et proportionalitetsspørgsmål.

Ifølge proportionalitetsprincippet, som medlemsstaterne efter min opfattelse lige så vel skal overholde, som de skal overholde forbuddet mod forskelsbehandling, når de »forvalter« de fælles interesser inden for rammerne af en fælles markedsordning, skal de restriktive foranstaltninger, der træffes, som bekendt være egnede til at nå det tilsigtede mål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

Når dette princip anvendes, synes det klart, at et forbud som det, der er fastsat i den britiske bekendtgørelse, ville være fuldt ud legitimt, hvis bestemte fiskeressourcer var stærkt truet, hvis der ikke var en rimelig mulighed for at træffe andre foranstaltninger, der var lige så effektive, og hvis fiskerne ikke kom til at lide for store afsavn (dvs., hvis de ikke havde en virkelig interesse i at anvende denne bestemte type garn).

18. Selv om forelæggelseskendelsen ikke er særlig oplysende med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det faktisk forholder sig således, mener jeg i lyset af de forhold, der er kommet frem under sagen, at der må anstilles følgende betragtninger.

Først og fremmest synes det at være ubestridt, at monofil garn pga. deres udformning er et særlig effektivt redskab til laksefiskeri, hvilket i øvrigt fremgår af, at også Irland, som står over for lignende problemer, forbyder anvendelsen af denne type garn til laksefiskeri i sine farvande.

For det andet er det velkendt, at det er karakteristisk for laks, at de vandrer op i floderne for at gyde, og at det derfor er nød-

vendigt for artens overlevelse, at dette lykkes for et vist antal laks, og at de derfor ikke bliver fanget i kystfarvandene.

19. For så vidt angår muligheden for at sikre, at fiskeriforbuddet overholdes, blot ved en intensivering af kontrollen, uden at det altså forbydes fartøjerne at medføre sådanne garn, må det tages i betragtning, at selve udstrækningen af de skotske kyster, som i øvrigt er tyndt befolkede, objektivt set gør det vanskeligt at undersøge, om et fartøj, som medfører en bestemt type garn, derefter anvender det til ulovlige formål.

I øvrigt har det allerede i flere årtier været forbudt at fiske laks med monofil garn i skotske kystfarvande, men efter hvad den britiske regering har oplyst, blev dette forbud kun i ringe grad overholdt, før det omtvistede forbud mod at medføre disse garn blev vedtaget i 1986.

20. Hvad endelig angår den faktiske interesse i at anvende denne type garn til lovlige formål, har den britiske regering anført, at det af en undersøgelse, der blev foretaget i 1985 af de skotske myndigheder, fremgik, at værdien af de fangster, der blev landet i skotske havne af britiske fartøjer i dette år, udgjorde 215 mio. UKL, mens værdien af de fisk, der lovligt blev fanget i samme periode med de pågældende garn, og som blev landet i de samme havne, kun udgjorde 25 000 UKL.

Selv om Marshall bestred disse tal i retsmødet, var han dog ikke i stand til at fremlægge andre tal eller til nærmere at forklare, hvorfor han var uenig heri.

21. I lyset heraf mener jeg at kunne konkludere, at gennemgangen af spørgsmålet ikke har bragt noget for dagen, som giver anledning til at anse den foranstaltning, der er tale om i denne sag, for at være i strid med proportionalitetsprincippet.

22. Det er i øvrigt klart, at hvis den forelæggende ret konstaterer, at der foreligger andre omstændigheder eller nye omstændigheder i forhold til dem, der er anført ovenfor, kan den på ny forelægge spørgsmålet for Domstolen til bedømmelse; i betragtning af, at de foranstaltninger, der vedtages i henhold til artikel 19 i forordning (EØF) nr. 171/83, støttes af en afgørelse fra Kommissionen, hvori det fastslås, at de er i overensstemmelse med fællesskabsretten, kan retten efter min opfattelse i hvert fald ikke undlade at anvende dem, uden at Domstolen forinden har grebet ind.

23. Hvad dernæst angår en eventuel tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder, skal jeg blot anføre, at det efter Domstolens praksis er lovligt at fastsætte begrænsninger i den frie udøvelse af handel, arbejde og andre former for erhvervsmæssig virksomhed, når disse begrænsninger er berettigede i kraft af de mål af almen interesse, som Fællesskabet forfølger, så længe selve retten ikke berøres [8].

I den foreliggende sag synes den trufne foranstaltning, set i sammenhæng med den fælles markedsordning for fiskerivarer, fuldt ud berettiget i kraft af mål af almen interesse, og den er med sikkerhed ikke af en sådan

8 — Dom af 8.10.1986, Keller, præmis 8 (sag 234/85, Sml. s. 2897), og dom af 14.5.1974, Nold, præmis 14 (sag 4/73, Sml. s. 491).

karakter, at der gøres indgreb i selve de pågældende erhvervsdrivendes rettigheder.

24. Med det sidste spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om en sådan foranstaltning er omfattet af artikel 19 i forordning nr. 171/83.

I den forbindelse skal jeg for det første bemærke, at den omhandlede foranstaltning — set i den større fællesskabssammenhæng — utvivlsomt antager lokal karakter til trods for de pågældende farvandes udstrækning.

Desuden mener jeg ikke, at retsaktens anvendelsesområde, hvad de britiske fartøjer angår, er i strid med henvisningen i artikel 19 til indenlandske fiskere, eftersom dette udtryk må forstås således, at det henviser til de erhvervsdrivende, som i hvert fald henhører under den pågældende stats jurisdiktion.

For så vidt angår påstanden om, at den afgørelse, hvormed Kommissionen har godkendt vedtagelsen af disse foranstaltninger, er utilstrækkeligt begrundet, skal jeg endelig blot anføre, at også en kortfattet begrundelse som den, der er tale om i denne sag, kan anses for tilstrækkelig i betragtning af afgørelsens karakter; der er i praksis nemlig blot tale om en kontrol af, at betingelserne i artikel 19 er overholdt.

25. I lyset af disse betragtninger skal jeg derfor foreslå Domstolen at besvare High Court of Justiciary's spørgsmål således:

»1) Gennemgangen af det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 19 i Rådets forordning (EØF) nr. 171/83.

2) Fællesskabsretten, navnlig artikel 7 og artikel 40, stk. 3, i EØF-Traktaten, er ikke til hinder for, at en medlemsstat med Kommissionens forudgående og gyldige godkendelse vedtager en foranstaltning, hvorefter det på et fiskerfartøj registreret i medlemsstaten er forbudt at medføre et garn af en bestemt type og udformning, hvis anvendelse i øvrigt ikke er forbudt i henhold til fællesskabsbestemmelserne, når fartøjet befinder sig i et område inden for medlemsstatens kystfarvande, som ligger ud for en del af dennes kyst, såfremt en sådan foranstaltning — som det synes at være tilfældet i denne sag efter de oplysninger, der foreligger for Domstolen — er egnet til at nå det formål, der forfølges, og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette mål.

3) En foranstaltning som den ovenfor beskrevne må med rette antages at være omfattet af de foranstaltninger, som er omhandlet i artikel 19 i Rådets forordning (EØF) nr. 171/83.«