DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

25. april 2002 *

I de forenede sager C-418/00 og C-419/00,

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 C. Vasak og G. de Bergues, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

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) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1), artikel 1 og artikel 11, stk. 1 og 2, 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), artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1), og artikel 2, artikel 21, stk. 1 og 2, og artikel 31 i Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 af 12. oktober 1993 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik (EFT L 261, s. 1) (sag C-418/00) og sine forpligtelser i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3760/92 og artikel 2, 21 og 31 i forordning nr. 2847/93, sammenholdt med Rådets forordning (EF) nr. 3362/94 af 20. december 1994 om fastsættelse for 1995 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 363, s. 1) og Rådets forordning (EF) nr. 3074/95 af 22. december 1995 om fastsættelse for 1996 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 330, s. 1) (sag C-419/00),

— idet den ikke har fastsat egnede regler for udnyttelsen af de kvoter, som den fik tildelt for fangstårene 1991-1994 (sag C-418/00) samt for 1995 og 1996 (sag C-419/00)

— idet den ikke har sikret overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne om bevarelse af fiskearterne ved en kontrol af fiskeriet og ved en passende inspektion af landinger og registrering af fangster

— idet den ikke har nedlagt foreløbigt forbud mod fiskeri fra fiskerfartøjer under fransk flag eller registreret på fransk territorium, selv om kvoten måtte

antages at være opbrugt som følge af de foretagne fangster, og ikke har forbudt fiskeriet endeligt, selv efter at kvoten var overskredet betydeligt, såvel for fangstårene 1991-1994 (sag C-418/00) samt for 1995 og 1996 (sag C-419/00), og

— idet den ikke har anlagt straffesag eller truffet administrative foranstaltninger mod de skippere eller enhver anden, der er ansvarlig for fiskeri, som blev foretaget efter fiskeriforbud for fangstårene 1991-1994 (sag C-418/00) samt for 1995 og 1996 (sag C-419/00),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

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

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. oktober 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved to stævninger indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. november 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt to sager 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), artikel 1 og artikel 11, stk. 1 og 2, 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), artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1), og artikel 2, artikel 21, stk. 1 og 2, og artikel 31 i Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 af 12. oktober 1993 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik (EFT L 261, s. 1) (sag C-418/00) og sine forpligtelser i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3760/92 og artikel 2, 21 og 31 i forordning nr. 2847/93, sammenholdt med Rådets forordning (EF) nr. 3362/94 af 20. december 1994 om fastsættelse for 1995 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 363, s. 1) og Rådets forordning (EF) nr. 3074/95 af 22. december 1995 om fastsættelse for 1996 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 330, s. 1) (sag C-419/00),

— idet den ikke har fastsat egnede regler for udnyttelsen af de kvoter, som den fik tildelt for fangstårene 1991-1994 (sag C-418/00) samt for 1995 og 1996 (sag C-419/00)

— idet den ikke har sikret overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne om bevarelse af fiskearterne ved en kontrol af fiskeriet og ved en passende inspektion af landinger og registrering af fangster

— idet den ikke har nedlagt foreløbigt forbud mod fiskeri fra fiskerfartøjer under fransk flag eller registreret på fransk territorium, selv om kvoten måtte antages at være opbrugt som følge af de foretagne fangster, og ikke har forbudt fiskeriet endeligt, efter at kvoten var overskredet betydeligt, såvel for fangstårene 1991-1994 (sag C-418/00) samt for 1995 og 1996 (sag C-419/00), og

— idet den ikke har anlagt straffesag eller truffet administrative foranstaltninger mod de skippere eller enhver anden, der er ansvarlig for fiskeri, som blev foretaget efter fiskeriforbud for fangstårene 1991-1994 (sag C-418/00) samt for 1995 og 1996 (sag C-419/00).

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 18. januar 2001 er sagerne C-418/00 og C-419/00 i henhold til procesreglementets artikel 43 blevet forenet med henblik på den skriftlige forhandling og domsafsigelsen.

Fællesskabsbestemmelserne

3 Der findes en række fællesskabsforordninger, der fastsætter de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af betingelserne for fiskeri af disse fangstmængder. Den samlede tilladte fangstmængde for de enkelte bestande eller grupper af bestande og den andel, der står til rådighed for Fællesskabet, fastsættes årligt, når det for en fiskeart viser sig påkrævet at begrænse fangsternes størrelse. De fangstmængder, der står til rådighed for Fællesskabet, fordeles mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver enkelt medlemsstat sikres et relativt stabilt fiskeri med hensyn til hver af de pågældende bestande.

4 De nævnte forordninger foreskriver endvidere, at der skal træffes sådanne foranstaltninger, som er nødvendige til gennemførelse og overholdelse af disse målsætninger, herunder inspektion af fiskerflåden, kontrol med fangster, suspension af fiskeriet, anlæggelse af straffesager eller anvendelse af administrative foranstaltninger mod personer, der er ansvarlige for kvoteoverskridelser.

Bestemmelser om udnyttelse af kvoter, inspektion af fiskerflåden og kontrol med fangster

5 Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 bestemmer:

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

6 Den nævnte forordning blev med virkning fra den 1. januar 1993 erstattet af forordning nr. 3760/92, som pålægger medlemsstaterne en tilsvarende forpligtelse, jf. forordningens artikel 9, stk. 2, der har følgende ordlyd:

»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.«

7 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87, som findes i afsnit I, der har overskriften »Inspektion af og kontrol med fiskerfartøjer og deres aktiviteter«, har følgende ordlyd:

»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.«

8 I artikel 2 i forordning nr. 2241/87, der ligeledes findes i afsnit I, hedder det:

»1. 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. Endelig skal medlemsstaterne drage omsorg for, at der ikke sker nogen forskelsbehandling hvad angår de sektorer og fartøjer, der udvælges med henblik på inspektion.

2. De ansvarlige for de fiskerfartøjer, som inspiceres, skal medvirke til at lette den inspektion, der gennemføres i overensstemmelse med stk. 1.«

9 Med virkning fra den 1. januar 1994 blev forordning nr. 2241/87 erstattet af forordning nr. 2847/93. Dennes artikel 2, som findes i afsnit I, der har overskriften »Inspektion og overvågning af fiskerfartøjer og deres aktiviteter«, har følgende ordlyd:

»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 overvågning af fiskeriet og den dertil knyttede virksomhed. Medlemsstaten inspicerer fiskerfartøjer og fører tilsyn med alle aktiviteter, herunder landing, salg, transport og opbevaring af fisk samt registrering af landinger og salg, og efterprøver således, om denne forordning overholdes.

2. Fiskerfartøjer, der måtte udøve fiskerivirksomhed under et tredjelandsflag i farvande, der henhører under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion, undergives en ordning, der gør det muligt at følge fartøjernes bevægelser og modtage meddelelse om, hvilke fangster der medbringes.

Medlemsstaterne giver Kommissionen underretning om de gennemførelsesforanstaltninger, der træffes for at sikre overholdelsen af disse procedurer.

3. Uden for EF-fiskerizonen overvåger hver medlemsstat fiskeriet fra sine fiskerfartøjer, i den udstrækning det er nødvendigt for at sikre overholdelsen af de EF-bestemmelser, der gælder for sådanne farvande.

4. 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.«

Bestemmelser om suspension af fiskeriet

10 I artikel 11, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2241/87, som findes i afsnit III, der har overskriften »Forbud mod fiskeri«, bestemmes:

»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.«

11 Med virkning fra den 1. januar 1994 blev artikel 11, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2241/87 erstattet af artikel 21, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2847/93, som findes i afsnit IV, der har overskriften »Regulering og suspension af fiskeri«, og som har et tilsvarende indhold.

Bestemmelser om anlæggelse af straffesager eller anvendelse af administrative foranstaltninger mod personer, der er ansvarlige for kvoteoverskridelser

12 I artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 hedder det:

»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.«

13 Artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 blev med virkning fra den 1. januar 1994 erstattet af artikel 31 i forordning nr. 2847/93, som findes i afsnit VIII, der har overskriften »Foranstaltninger ved manglende overholdelse af gældende bestemmelser«, og som har følgende ordlyd:

»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.

3. Alt efter hvor alvorlig overtrædelsen er, kan sanktioner, der følger af en sag i henhold til stk. 2, omfatte

— bøder

— beslaglæggelse af forbudte redskaber og fangster

— foreløbig beslaglæggelse af fartøjet

— midlertidig oplægning af fartøjet

— suspension af licensen

— tilbagekaldelse af licensen.

4. Denne artikel er ikke til hinder for, at landings- eller omladningsmedlemsstaten kan overdrage retsforfølgningen af overtrædelsen til de kompetente myndigheder i registreringsmedlemsstaten efter aftale med sidstnævnte, hvis en sådan overdragelse giver bedre muligheder for at opnå det i stk. 2 nævnte resultat. Landings- eller omladningsmedlemsstaten giver Kommissionen underretning om enhver sådan overdragelse.«

Faktiske omstændigheder og den administrative procedure

14 Kommissionen har indledt to særskilte traktatbrudsprocedurer mod Den Franske Republik vedrørende henholdsvis fangstårene 1991-1994 (sag C-418/00) og fangstårene 1995 og 1996 (sag C-419/00).

Fangstårene 1991-1994 (sag C-418/00)

15 Ved skrivelse af 16. januar 1996 henledte Kommissionen de franske myndigheders opmærksomhed på, at de fiskebestande, som Den Franske Republik havde

fået tildelt kvoter for i fangstårene 1991-1994, havde været udsat for et overfiskeri. Kommissionen gjorde gældende, at de franske myndigheder havde tilsidesat deres kontrolforpligtelser, og den opfordrede dem til at fremlægge oplysninger om de fangster og landinger, som deres beslutning om et foreløbigt fiskeristop var baseret på, samt alle øvrige relevante oplysninger om de sager, der var rejst mod de personer, der var ansvarlige for kvoteoverskridelserne.

16 De franske myndigheder erkendte ved skrivelse af 16. april 1996, at der var sket et overfiskeri inden for de fiskebestande, som Kommissionen havde nævnt i skrivelsen af 16. januar 1996. De anførte ligeledes, at det ikke havde været muligt at finde frem til rapporterne om forfølgningen af de personer, der var ansvarlige for kvoteoverskridelserne.

17 I åbningsskrivelse af 27. marts 1998 gav Kommissionen udtryk for, at Den Franske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser vedrørende forvaltningen af og kontrollen med fangstkvoterne, navnlig ved ikke i tide at have forbudt fiskeriet, når visse kvoter måtte antages at være opbrugt som følge af fangster taget af fartøjer under fransk flag eller registreret på fransk territorium, og Kommissionen opfordrede Den Franske Republik til at fremsætte sine bemærkninger hertil. I samme skrivelse gjorde Kommissionen, under henvisning til, at den ikke fra de franske myndigheder havde modtaget tilfredsstillende oplysninger om sanktionerne, gældende, at myndighederne ikke havde foretaget en forfølgning, som foreskrevet i artikel 2 og 31 i forordning nr. 2847/93.

18 I svaret af 7. august 1998 bestred de franske myndigheder at have begået traktatbrud, som påstået, idet de gjorde gældende, at de havde truffet alle fornødne foranstaltninger, så snart det af de tilgængelige statistiske oplysninger fremgik, at en kvote var blevet eller var ved at blive opbrugt.

19 Kommissionen fandt ikke disse forklaringer overbevisende og sendte en begrundet udtalelse til Den Franske Republik ved skrivelse af 30. september 1999.

20 Denne medlemsstat besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 7. december 1999. Det fremgår af skrivelsen, at de franske myndigheder ikke bestred, at kvoterne, som anført af Kommissionen, var overskredet, og at de anerkendte, at de nationale bestemmelser, der var gældende på daværende tidspunkt, ikke havde gjort det muligt at suspendere fiskeriet i tide. Myndighederne gjorde imidlertid gældende, at der fra 1998 var blevet indført en hasteprocedure, således at der herefter i tide kunne træffes beslutning om suspension af fiskeriet. Den omstændighed, at de ansvarlige for kvoteoverskridelserne ikke var blevet pålagt sanktioner, forklarede de franske myndigheder med, at de havde valgt en kollektiv forvaltning af fangstkvoterne, således at de producentorganisationer, der var ansvarlige for overskridelserne, kunne pålægges såvel administrative som økonomiske sanktioner.

Fangstårene 1995 og 1996 (sag C-419/00)

21 Kommissionen anførte i skrivelser af 3. februar 1997 og 11. november 1997 til de franske myndigheder, at de havde tilsidesat deres kontrolforpligtelser med hensyn til fangstårene 1995 og 1996, idet de kvoter, som Den Franske Republik havde fået tildelt for de nævnte fangstår, var blevet overskredet, og der ikke i tide var truffet midlertidige foranstaltninger med henblik på at forbyde fiskeriet. Kommissionen opfordrede endvidere myndighederne til at fremsende oplysninger om de fangster og landinger, som deres beslutning om et foreløbigt fiskeristop var baseret på, samt alle øvrige relevante oplysninger om de sager, der var rejst mod de personer, der var ansvarlige for kvoteoverskridelserne.

22 Ved skrivelser af 3. april 1997 og 26. januar 1998 gjorde de franske myndigheder opmærksom på, at de tal, som Kommissionen havde henvist til, var fejlagtige. De påpegede endvidere, at der var truffet beslutning om at suspendere fiskeriet, så snart det af de tilgængelige statistiske oplysninger fremgik, at en kvote var blevet opbrugt eller overskredet. De tilføjede, at det ikke havde været muligt at finde frem til rapporterne om forfølgningen af de personer, der var ansvarlige for kvoteoverskridelserne.

23 Under henvisning til, at det havde vist sig, at de omtalte foranstaltninger ikke havde været tilstrækkelige til at forhindre overfiskeriet i 1995 og 1996, sendte Kommissionen den 4. marts 1999 en åbningsskrivelse til Den Franske Republik, som indeholdt et skema, hvoraf det fremgik, at fartøjer under fransk flag eller registreret på fransk territorium i løbet af de to år havde overfisket elleve bestande. I skrivelsen gentog Kommissionen sit klagepunkt om, at de franske myndigheder havde tilsidesat deres forpligtelser vedrørende forvaltningen af og kontrollen med fangstkvoterne, navnlig ved ikke i tide at have forbudt fiskeriet, når fartøjer under fransk flag eller registreret på fransk territorium måtte antages at have opbrugt visse kvoter, og ved ikke at anlægge straffesag eller træffe administrative foranstaltninger mod de ansvarlige for kvoteoverskridelserne.

24 I svaret af 27. april 1999 bestred de franske myndigheder at have begået de påståede overtrædelser, navnlig for så vidt angår fiskeriet af makrel i 1996. De anførte, at de for hver af de bestande, som Kommissionen havde nævnt, havde truffet alle de nødvendige forholdsregler, så snart det fremgik, at en kvote var blevet eller var ved at blive opbrugt. Ifølge de franske myndigheder skyldtes visse af overskridelserne, at fartøjer under fransk flag eller registreret på fransk territorium havde foretaget landinger i udlandet, mens andre overskridelser skyldtes, at fiskeriet fortsatte i tidsrummet fra, der blev truffet beslutning om suspension af fiskeriet, og indtil det tidspunkt, hvor beslutningen fandt anvendelse.

25 Kommissionen fandt ikke disse forklaringer overbevisende og sendte en begrundet udtalelse til Den Franske Republik ved skrivelse af 30. september 1999.

26 I skrivelse af 7. december 1999, hvori de franske myndigheder besvarede den begrundede udtalelse, blev det, bortset fra kvoterne for makrel, ikke bestridt, at kvoterne var blevet overskredet, som anført af Kommissionen. Skønt myndighederne anerkendte, at de nationale bestemmelser, der var gældende på daværende tidspunkt, ikke havde gjort det muligt at suspendere fiskeriet i tide, anførte de dog, at der fra 1998 var blevet indført en hasteprocedure, således at der herefter i tide kunne træffes beslutning om suspension af fiskeriet. Den

omstændighed, at de ansvarlige for kvoteoverskridelserne ikke var blevet pålagt sanktioner, forklarede de franske myndigheder med, at de havde valgt en kollektiv forvaltning af fangstkvoterne, således at de producentorganisationer, der var ansvarlige for overskridelserne, kunne pålægges såvel administrative som økonomiske sanktioner.

27 Under hensyn til, at Den Franske Republik ikke havde sørget for overholdelsen af fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, anlagde Kommissionen disse traktatbrudssøgsmål.

Formaliteten

28 Den franske regering har i sit svarskrift, der er fælles for de to sager, bestridt, at søgsmålene er berettigede, idet den har gjort gældende, at formålet med søgsmålene synes at være at få en principiel dom over Den Franske Republik til trods for de bestræbelser, som den til stadighed har udfoldet.

29 Den franske regering havde gjort samme indsigelse gældende i forbindelse med det traktatbrudssøgsmål, som Kommissionen havde anlagt mod Frankrig vedrørende fangstårene 1988 og 1990. Domstolen afviste indsigelsen i dommen af 1. februar 2001 i sagen Kommissionen mod Frankrig (sag C-333/99, Sml. I, s. 1025, præmis 23-25). Det bemærkes navnlig, at Kommissionen ved udøvelsen af sine beføjelser i henhold til artikel 211 EF og 226 EF ikke skal påvise, at den har en retlig interesse i søgsmålet, da den i Fællesskabets almindelige interesse af egen drift skal påse, at medlemsstaterne anvender EF-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, af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 59, og af 1.2.2001, Kommissionen mod Frankrig, præmis 23).

30 Sagerne kan derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

31 Kommissionen har over for Den Franske Republik fremsat følgende fire klagepunkter:

— Den har undladt at fastsætte egnede regler for udnyttelsen af kvoter, hvilket er i strid med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 (sag C-418/00) og artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3760/92 (sagerne C-418/00 og C-419/00).

— Den har undladt at inspicere fiskerflåden og føre kontrol med fangsterne, hvilket er i strid med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 (sag C-418/00), artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87 (sag C-418/00), artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3760/92 (sagerne C-418/00 og C-419/00) og artikel 2 i forordning nr. 2847/93 (sagerne C-418-00 og C-419/00).

— Den har suspenderet fiskeriet for sent, hvilket er i strid med artikel 11, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2241/87 (sag C-418/00) og fra den 1. januar 1994 i strid med artikel 21, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2847/93 (sagerne C-418/00 og C-419/00).

— Den har undladt at anlægge straffesag eller træffe administrative foranstaltninger, hvilket er i strid med artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 (sag C-418/00) og fra den 1. januar 1994 i strid med artikel 31 i forordning nr. 2847/93 (sagerne C-418/00 og C-419/00).

32 Det første og det andet klagepunkt bør behandles under ét.

Parternes argumenter

Fastsættelse af egnede regler for udnyttelsen af kvoter samt undladelse af at inspicere fiskerflåden og føre kontrol med fangsterne

33 Kommissionen har for det første gjort gældende, at de franske myndigheder ikke har fastsat regler for udnyttelsen af kvoterne, som er tilstrækkeligt effektive og tilpasset forvaltningen af kvoterne for de forskellige fiskearter. Det ville ifølge Kommissionen især have været nyttigt, at der havde eksisteret særlige regler for forvaltningen af kvoterne i de sidste måneder af årene 1991-1996, idet dette ville have gjort det muligt at forbedre og styrke kontrollen med, i hvilken takt kvoterne blev udnyttet, således at det havde været lettere at nedlægge fiskeriforbud i tide.

34 Kommissionen har for det andet anført, at den franske regering ikke har foretaget en tilstrækkelig overvågning af fiskeriet og ikke har ført en passende kontrol med landingerne og registreringen af fangsterne. Det er Kommissionens opfattelse, at det, hvis inspektionerne havde været effektive, ville have været muligt at træffe foranstaltninger, således at fiskeriet kunne have været suspenderet i tide, og at fangstkvoterne dermed kunne have været overholdt.

35 Kommissionen har nærmere gjort gældende, at de kvoteoverskridelser, som fremgik af de skemaer, der var vedlagt åbningsskrivelserne af 27. marts 1998 og 4. marts 1999, viste, at de franske myndigheder ikke havde truffet de nødvendige kontrolforanstaltninger så betids, at overskridelserne kunne forhindres.

36 Skønt den franske regering i vidt omfang har erkendt, at kvoterne, som anført af Kommissionen, blev overskredet, har den påpeget, at der selv efter en forbedret forvaltning af kvoterne stadig bestod et problem med hensyn til de fangster, der blev landet i udlandet af fartøjer under fransk flag eller registreret på fransk territorium. De franske myndigheder fik således først for sent kendskab til eksistensen af de nævnte fangster, og det var denne forsinkelse, der førte til kvoteoverskridelserne. Den franske regering har imidlertid påpeget, at dette problem blev løst fra 1997, og at der i 1998 ikke fandt overskridelser sted.

37 Hvad nærmere angår fangståret 1996 har den franske regering bestridt, at kvoterne for makrel blev overskredet, som påstået af Kommissionen. Regeringen har i den forbindelse henvist til den ordning for overførsel af fangster af makrel mellem bestandene i øst og vest, der er fastsat i forordning nr. 3074/95. Ifølge denne ordning kan en del af den samlede tilladte fangstmængde på 65 000 tons makrel for bestandene i vest, svarende til ICES-områderne V b (EF-farvande), VI, VII, VIII a, b, d, e, XII samt XIV, i løbet af årets sidste kvartal fiskes i ICES-områderne II a (EF-farvande), III a, III b, c, d og IV, som udgør bestandene i øst.

38 Den franske regering har påpeget, at overførselsordningen indebar, at fartøjer under fransk flag eller registreret på fransk territorium måtte fiske højst 2 770 tons makrel i Nordsøen ud over den kvote på 1 270 tons, som Frankrig havde fået tildelt af bestanden i øst. Ifølge den franske regering kan forskellen mellem den mængde, som de nævnte fartøjer fangede, og den tildelte kvote, således henregnes under denne margen på 2 770 tons og er altså ikke udtryk for en overskridelse.

39 Den franske regering har endvidere bestridt, at der i 1996 er sket et overfiskeri af sild inden for områderne V b, VI a N og VI b. Den franske regering afviser Kommissionens argument om, at denne har baseret sig på de tal, som de franske myndigheder har meddelt i henhold til artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 2847/93,

idet den har gjort gældende, at de af Kommissionen anførte tal er fejlagtige og ikke svarer til den mængde, som de pågældende fartøjer har anmeldt.

Forsinket suspension af fiskeriet

40 Kommissionen har anført, at de franske myndigheders beslutninger om suspension af fiskeriet mellem 1991 og 1996 blev truffet med særlig stor forsinkelse, dvs. ofte to eller tre måneder efter, at det burde være sket, og at der i visse tilfælde slet ikke blev truffet sådanne beslutninger.

41 Den franske regering har anført, at den ikke ventede med at træffe beslutningerne om at suspendere fiskeriet, indtil kvoterne var opbrugt. Beslutningerne blev faktisk truffet på et tidspunkt, hvor den kendte fangstmængde lå under kvoterne. Den franske regering har imidlertid påpeget, at der går fjorten dage, fra en beslutning om suspension af fiskeriet er truffet, og indtil den træder i kraft efter offentliggørelsen i *Journal officiel de la République française*. Overskridelserne af kvoterne er en følge af det fiskeri, der har fundet sted i dette tidsrum.

Ingen straffesager eller administrative foranstaltninger

42 Kommissionen — som har afvist den franske regerings argument om, at det ikke har været muligt at finde frem til rapporter om de pågældende kvoteoverskridelser, og som har anført, at det må konstateres, at der ikke findes nærmere oplysninger om de sanktioner, der måtte være pålagt producentorganisationerne — har heraf sluttet, at de franske myndigheder ikke har foretaget den foreskrevne forfølgning af overtrædelserne.

43 Den franske regering har anført, at der må sondres mellem de sanktioner af strafferetlig art, der finder anvendelse på fiskerne, og de sanktioner af administrativ art, der rammer producentorganisationerne.

44 For så vidt angår de førstnævnte sanktioner har den franske regering anført, at ændringer i fangstmængderne, efter at fiskeriet er suspenderet, ikke giver anledning til strafferetlig forfølgning, men til statistiske berigtigelser af de fangster, der er foretaget inden suspensionen.

45 Regeringen har tilføjet, at overfiskeri kun kan give anledning til en strafferetlig forfølgning, hvis der er tale om en tilsidesættelse af en ministeriel bekendtgørelse om suspension, som vedrører såvel en fiskeart som en fiskerizone, og som er offentliggjort i *Journal officiel de la République française*, og hvis tilsidesættelsen er blevet konstateret af en dertil bemyndiget person, hvilket som oftest kun kan ske på havet.

46 For så vidt angår de administrative sanktioner har den franske regering henvist til en ordning, som overlader den kollektive forvaltning af de nationale kvoter til producentorganisationerne, og som giver mulighed for at pålægge økonomiske sanktioner, idet en kvoteoverskridelse, i tilfælde hvor kvoten er tildelt en af producentorganisationerne, fører til, at der fratrækkes en mængde svarende til overskridelsen, når fordelingsnøglen for den nationale kvote mellem de forskellige organisationer for det kommende år skal beregnes.

47 Den franske regering har tilføjet, at den for øjeblikket er ved at udarbejde et udkast til dekret med henblik på at indføre passende sanktioner for producentorganisationer, der er ansvarlige for kvoteoverskridelser.

Domstolens bemærkninger

Fastsættelse af egnede regler for udnyttelsen af kvoter samt undladelse af at inspicere fiskerflåden og føre kontrol med fangsterne

48 Kommissionen har til støtte for sine påstande i de to søgsmål fremlagt udførlige faktiske oplysninger, som godtgør, at der i tidens løb gentagne gange er sket overfiskeri. Fangstkvoterne for ansjos er således for eksempel blevet overskredet med omkring 100% i løbet af fangståret 1991, med 50% i 1992 og med 67% i 1994, mens kvoterne for hvilling er blevet overskredet med omkring 10% i 1992, 15% i 1994 og 10% i 1995.

49 Størrelsen af de anførte overskridelser og den omstændighed, at de har fundet sted gentagne gange, viser, at overfiskeriet udelukkende kan skyldes, at der ikke har været fastsat egnede regler for udnyttelsen af fangstkvoterne, og at kontrolforpligtelserne er blevet tilsidesat.

50 Det er rigtigt, at den franske regerings bestræbelser har bevirket, at overskridelserne af fangstkvoterne er blevet reduceret betydeligt i løbet af den pågældende periode. Den omstændighed, at forvaltningen af kvoterne er blevet forbedret, kan imidlertid ikke undskylde det konstaterede traktatbrud (jf. dommen af 1.2.2001, Kommissionen mod Frankrig, præmis 36).

51 Det er i den forbindelse uden betydning, om traktatbruddet er forsætligt forvoldt af den medlemsstat, som traktatbruddet kan tilregnes, eller skyldes dennes forsømmelighed eller tekniske vanskeligheder, som medlemsstaten måtte være stødt på. Det fremgår af fast praksis, at en medlemsstat 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 1.2.2001, Kommissionen mod Frankrig, præmis 36 og 44).

52 Den franske regerings argumentation med hensyn til de fangster, der er landet i udlandet, kan ikke tiltrædes. Der skal henvises til, at det af punkt 4.2.2 i bilag IV til Kommissionens forordning (EØF) nr. 2807/83 af 22. september 1983 om nærmere bestemmelser for registrering af oplysninger om medlemsstaternes fangster (EFT L 276, s. 1) fremgår, at fartøjsføreren skal sende originalen af logbogen samt originalen af landingsopgørelsen til de ansvarlige myndigheder senest 48 timer efter, at landingen er afsluttet. Gennem fremsendelsen af de nævnte dokumenter må det have været muligt for de franske myndigheder direkte at få oplysninger om de fangster, der var landet i udlandet af fartøjer under fransk flag eller registreret på fransk territorium. De gentagne overskridelser synes at tyde på, at Den Franske Republik ikke har sikret sig, at denne pligt til at fremsende oplysninger er blevet overholdt.

53 For så vidt angår de overskridelser af kvoterne for makrel, der fandt sted i løbet af fangståret 1996, kunne den franske regering ganske rigtigt i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 3074/95 overføre 2 770 tons makrel fra områderne II a (undtagen EF-farvande), V b (EF-farvande), VI, VII, VIII a, b, d, e, XII samt XIV, til de tilgrænsende områder for at sikre en bedre udnyttelse af kvoterne. Den overførselsordning, der i henhold til bilaget til nævnte forordning gælder med hensyn til fangster af makrel, begrænser imidlertid adgangen til at overføre fiskeri til EF-farvande i ICES-afsnit IV a til tidsrummet fra den 1. oktober til den 31. december 1996.

54 I den foreliggende sag har Kommissionen anført, at den samlede kvote på 1 270 tons makrel for område II a, III a, b, c, d og IV var blevet overskredet i løbet af november måned 1996. Den franske regering har ikke godtgjort, at de 88 tons, der svarer til forskellen mellem fangstmængden og Frankrigs kvote, udelukkende var blevet fanget i ICES-område IV a og ikke i andre områder, der er omfattet af dette traktatbrudssøgsmål.

55 For så vidt angår overfiskeriet af sild i 1996 er Kommissionen ikke forpligtet til at tage hensyn til nye tal, som den først har fået meddelelse om efter udløbet af den frist, der er anført i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 2847/93.

56 Det må derfor fastslås, at Den Franske Republik for fangstårene 1991-1996 har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87, artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3760/92 og artikel 2 i forordning nr. 2847/93, idet den ikke har fastsat egnede regler for udnyttelsen af de kvoter, som den fik tildelt, og idet den ikke har sikret overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne om bevarelse af fiskearterne ved en kontrol af fiskeriet og ved en passende inspektion af landinger og registrering af fangster.

Forsinket suspension af fiskeriet

57 Det er nødvendigt, at de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, overholdes for at beskytte fiskebankerne, bevare havets biologiske ressourcer og sikre en afbalanceret udnyttelse heraf på et varigt grundlag og på tilfredsstillende økonomiske og sociale betingelser.

58 Domstolen har som følge heraf allerede 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 (jf. dom af 7.12.1995, sag C-52/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4443, præmis 29 og 30). Denne fortolkning gælder også for

artikel 21, stk. 2, i forordning nr. 2847/93, hvis ordlyd i det væsentlige svarer til ordlyden af artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87, som den erstatter.

59 En medlemsstat kan endvidere ifølge fast praksis 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, og af 1.2.2001, Kommissionen mod Frankrig, præmis 54).

60 Det følger heraf, at forsinkelser, der opstår som følge af frister for meddelelse af oplysninger eller i afventning af offentliggørelsen af en beslutning, ikke af en medlemsstat kan påberåbes som begrundelse for, at der ikke i rette tid er gennemført passende foranstaltninger til at forbyde fiskeriet. En medlemsstat er tværtimod forpligtet til at tage hensyn til sådanne administrative frister ved fastsættelsen af den dato, hvor fiskeriet suspenderes.

61 Det må herefter fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2241/87, for så vidt angår fangstårene 1991-1993, og sine forpligtelser i henhold til artikel 21, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2847/93, for så vidt angår fangstårene 1994-1996, idet den ikke har nedlagt foreløbigt forbud mod fiskeri fra fiskerfartøjer under fransk flag eller registreret på fransk territorium, selv om kvoten måtte antages at være opbrugt som følge af de foretagne fangster, og ikke har forbudt fiskeriet endeligt, selv efter at kvoten var overskredet betydeligt.

Ingen straffesager eller administrative foranstaltninger

62 Hvis fællesskabsbestemmelserne om bevarelse af og kontrol med fiskeressourcerne tilsidesættes, er en medlemsstats kompetente myndigheder forpligtet til at

anlægge straffesag eller træffe administrative foranstaltninger mod de ansvarlige, jf. artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87. Samme forpligtelse påhviler fra den 1. januar 1994 medlemsstaterne i medfør af artikel 31, stk. 1, i forordning nr. 2847/93.

63 For så vidt angår den franske regerings argument om statistiske berigtigelser er det tilstrækkeligt at konstatere, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig statistiske mangler ved sin kontrolordning som begrundelse for, at den har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten.

64 Med hensyn til den franske regerings argument om, at det som oftest er nødvendigt at konstatere overtrædelserne på havet, for at der kan pålægges en strafferetlig sanktion, har Domstolen allerede fastslået, at overtrædelsen let vil kunne konstateres ved landing af fangsterne eller ved landing, salg eller opbevaring (jf. dommen af 1.2.2001, Kommissionen mod Frankrig, præmis 53).

65 Hvad angår sanktioner af administrativ karakter opfyldte de foranstaltninger, der blev truffet i fangstårene 1995 og 1996, ikke kravene i artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 2847/93. Den ordning, der anvendes af de franske myndigheder, hvorefter der for de producentorganisationer, der er ansvarlige for en kvoteoverskridelse, blot sker en justering for det følgende år, indebærer i modsætning til, hvad der er formålet med den nævnte bestemmelse, ikke resultater, der står i et rimeligt forhold til overtrædelsens alvorlige karakter. Hertil kommer, at ordningen ikke har nogen egentlig afskrækkende virkning, idet den ikke medfører, at de personer, der er ansvarlige for overtrædelsen, straks mister det økonomiske udbytte heraf.

66 Den omstændighed, at den franske regering er ved at udarbejde et udkast til dekret med henblik på at indføre passende sanktioner for producentorganisationer, der er ansvarlige for kvoteoverskridelser, er i øvrigt uden betydning for de foreliggende sager. Det følger nemlig af fast praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 15.3.2001, sag C-147/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2387, præmis 26).

67 Det må herefter fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87, for så vidt angår fangstårene 1991-1993, og sine forpligtelser i henhold til artikel 31 i forordning nr. 2847/93, for så vidt angår fangstårene 1994-1996, idet den ikke har anlagt straffesager eller truffet administrative foranstaltninger mod skippere eller enhver anden, der er ansvarlig for fiskeri, efter at der er nedlagt fiskeriforbud.

Sagsomkostningerne

68 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 sagsomkostningerne, og Den Franske Republik har tabt sagerne, bør det pålægges den at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Den Franske Republik har for fangstårene 1991-1996 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, artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur og artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 af 12. oktober 1993 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, idet den ikke har fastsat egnede regler for udnyttelsen af de kvoter, som den fik tildelt, og idet den ikke har sikret overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne om bevarelse af fiskearterne ved en kontrol af fiskeriet og ved en passende inspektion af landinger og registrering af fangster.

Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2241/87, for så vidt angår fangstårene

1991-1993, og sine forpligtelser i henhold til artikel 21, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2847/93, for så vidt angår fangstårene 1994-1996, idet den ikke har nedlagt foreløbigt forbud mod fiskeri fra fiskerfartøjer under fransk flag eller registreret på fransk territorium, selv om kvoten måtte antages at være opbrugt som følge af de foretagne fangster, og ikke har forbudt fiskeriet endeligt, selv efter at kvoten var overskredet betydeligt.

Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87, for så vidt angår fangstårene 1991-1993, og sine forpligtelser i henhold til artikel 31 i forordning nr. 2847/93, for så vidt angår fangstårene 1994-1996, idet den ikke har anlagt straffesager eller truffet administrative foranstaltninger mod skippere eller enhver anden, der er ansvarlig for fiskeri, efter at der er nedlagt fiskeriforbud.

2) Den Franske Republik betaler sagsomkostningerne.

Jann Edward Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. april 2002.

R. Grass

Justitssekretær

P. Jann

Formand for Femte Afdeling