# DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 25 april 2002 *

I de förenade målen C-418/00 och C-419/00,

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

sökande,

mot

**Republiken Frankrike,** företrädd av C. Vasak och G. de Bergues, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

angående 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 fiskbestånd (EGT L 24, s. 1) och artiklarna 1, 11.1 och 11.2 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 9.2 i rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk (EGT L 389, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 4, s. 154) och artiklarna 2, 21.1, 21.2 och 31 i rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 261, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 5, s. 118) (C-418/00), samt enligt artiklarna 9.2 i förordning nr 3760/92 och artiklarna 2, 21 och 31 i förordning nr 2847/93 jämförda med rådets förordning (EG) nr 3362/94 av den 20 december 1994 om tillåten totalfångst för år 1995 för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd och om vissa villkor för hur fiske får bedrivas (EGT L 363, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 8, s. 22) och rådets förordning nr 3074/95 av den 22 december 1995 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av totala tillåtna fångstmängder under år 1996 och av vissa villkor för fångsten (EGT L 330, s. 1) (C-419/00), genom att

— inte fastställa närmare föreskrifter för användning av de fiskekvoter som Frankrike tilldelats för fiskeåren 1991—1994 (C-418/00) och 1995 och 1996 (C-419/00),

— inte övervaka efterlevnaden av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bevarande av arter genom att genomföra kontroll av fiskeverksamheten och lämplig inspektion av landningar och registrering av fångst,

— med avseende på såväl fiskeåren 1991—1994 (C-418/00) som 1995 och 1996 (C-419/00) inte tillfälligt förbjuda fartyg som förde fransk flagg eller var registrerade i Frankrike att bedriva fiske när fångsterna ansågs ha uttömt den tilldelade kvoten, och införa ett slutligt fiskeförbud först när kvoten överskridits avsevärt, och

— med avseende på såväl fiskeåren 1991—1994 (418/00) som 1995 och 1996 (C-419/00) vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot befälhavaren eller någon annan person som var ansvarig för det fiske som bedrevs efter fiskeförbuden,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

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

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

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

och efter att den 11 oktober 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom två separata ansökningar som inkom till domstolens kansli den 13 november 2000, med stöd av artikel 226 EG väckt talan i två mål om fastställelse av att Republiken Frankrike har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1993 om ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskbestånd (EGT L 24, s. 1), artiklarna 1, 11.1 och 11.2 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 9.2 i rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk (EGT L 389, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 4, s. 154) och artiklarna 2, 21.1, 21.2 och 31 i rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 261, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 5, s. 118) (C-418/00), och enligt artiklarna 9.2 i förordning nr 3760/92 och artiklarna 2, 21 och 31 i förordning nr 2847/93 i jämförelse med rådets förordning (EG) nr 3362/94 av den 20 december 1994 om tillåten totalfångst för år 1995 för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd och om vissa villkor för hur fiske får bedrivas (EGT L 363, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 8, s. 22) och rådets förordning nr 3074/95 av den 22 december 1995 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av totala tillåtna fångstmängder under år 1996 och av vissa villkor för fångsten (EGT L 330, s.1) (C-419/00), genom att

— inte fastställa närmare föreskrifter för användning av de fiskekvoter som Frankrike tilldelats för fiskeåren 1991—1994 (C-418/00) och fiskeåren 1995 och 1996 (C-419/00),

— inte övervaka efterlevnaden av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bevarande av arter genom att genomföra kontroll av fiskeverksamheten och lämplig inspektion av landningar och registrering av fångst,

— med avseende på såväl fiskeåren 1991—1994 (C-418/00) som fiskeåren 1995 och 1996 (C-419/00) inte tillfälligt förbjuda fartyg som förde fransk flagg eller var registrerade i Frankrike att bedriva fiske när fångsterna ansågs ha uttömt den tilldelade kvoten, och införa ett slutligt fiskeförbud först när kvoten överskridits avsevärt, och

— med avseende på såväl fiskeåren 1991—1994 (418/00) som 1995 och 1996 (C-419/00) vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot befälhavaren eller någon annan person som var ansvarig för det fiske som bedrevs efter fiskeförbuden.

2 Genom beslut av domstolens ordförande av den 18 januari 2001 förenades målen C-418/00 och C-419/00 vad gäller det skriftliga förfarandet samt domen i enlighet med artikel 43 i rättegångsreglerna.

## De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 Det finns ett antal gemenskapsförordningar i vilka det för vissa fiskbestånd eller grupper av fiskbestånd föreskrivs en total högsta tillåten fångstmängd och villkor för fiske av dem. När det framstår som nödvändigt att begränsa fångstmängden för en fiskart, skall den totala tillåtna fångstmängden per bestånd eller grupp av bestånd och den andel som står till gemenskapens förfogande fastställas varje år. Den fångstmängd som står till gemenskapens förfogande skall fördelas mellan medlemsstaterna på så sätt att varje medlemsstat garanteras en relativ stabilitet för verksamheten avseende vart och ett av de berörda bestånden.

4 Vidare föreskrivs i nämnda förordningar att det skall vidtas åtgärder som är nödvändiga för att förverkliga och iaktta dessa mål, såsom inspektion av fiskeflottan, kontroll av fångst, fiskeförbud och straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot dem som är ansvariga för kvotöverskridanden.

*Närmare föreskrifter för hur kvoterna skall användas, inspektion av fiskeflottan och kontroll av fångster*

5 I artikel 5.2 i förordning nr 170/83 föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall, i enlighet med tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser, fastställa närmare föreskrifter för hur de kvoter som tilldelats dem skall användas...".

6 Från och med den 1 januari 1993 är denna förordning ersatt av förordning nr 3760/92 enligt vilken medlemsstaterna har en liknande skyldighet enligt artikel 9.2, som har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall varje år underrätta kommissionen om de kriterier som de tillämpat vid fördelningen av de disponibla fångstmängder som tilldelats dem i enlighet med gemenskapsrätten och den gemensamma fiskeripolitiken och om de närmare bestämmelser som de tillämpat vid utnyttjandet av dem."

7 I artikel 1.1 i förordning nr 2241/87, som ingår i del I, vilken är benämnd "Inspektion och kontroll av fiskefartyg och deras verksamhet", föreskrivs följande:

"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."

8 I artikel 2 i förordning nr 2241/87, som också ingår i del I, föreskrivs följande:

"1. Den inspektion och kontroll som avses i artikel 1 skall utföras av varje medlemsstat för egen räkning av en inspektionsorganisation som denna medlemsstat utser.

Medlemsstaterna skall under utförandet av den uppgift som de fått sig anförtrodd se till att de bestämmelser och åtgärder som avses i artikel 1 uppfylls. Dessutom skall inspektionen utföras så att onödiga ingrepp i den normala fiskeverksamheten undviks. De skall även se till att ingen diskriminering sker i valet av sektorer och fartyg som skall inspekteras.

2. De ansvariga för de fiskefartyg som skall inspekteras skall medverka till att underlätta den inspektion som skall utföras i enlighet med punkt 1."

9 Från och med den 1 januari 1994 är förordning nr 2241/87 ersatt av förordning nr 2847/93. Artikel 2 i denna förordning, som ingår i del I, vilken är benämnd "Inspektion och kontroll av fiskefartyg och deras verksamhet", har följande lydelse:

"1. För att säkerställa att alla gällande föreskrifter om åtgärder för bevarande och kontroll följs skall varje medlemsstat inom sitt territorium och de marina farvatten som lyder under dess överhöghet eller jurisdiktion övervaka fisket och den därmed förbundna verksamheten. Medlemsstaten skall inspektera fiskefartygen och undersöka all verksamhet rörande landning, försäljning, transport och lagring av fisk samt registrering av landningar och försäljning, och kan på så sätt granska tillämpningen av denna förordning.

2. De fiskefartyg som kan bedriva fiske under ett tredje lands flagg och fiska i vatten som lyder under en medlemsstats överhöghet eller jurisdiktion skall ingå i ett system, där fartygets rörelser kan följas och uppgifter kan fås om vilka fångster som finns ombord.

Medlemsstaterna skall anmäla till kommissionen vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa att dessa förfaranden följs.

3. Varje medlemsstat skall kontrollera sina fartygs verksamhet utanför gemenskapens fiskezon, om en sådan kontroll krävs för att säkerställa att de gemenskapsbestämmelser som gäller i dessa farvatten efterlevs.

4. För att inspektionen skall bli så effektiv och ekonomisk som möjligt skall medlemsstaterna samordna sin kontrollverksamhet. De kan därför utarbeta gemensamma inspektionsprogram som gör det möjligt att kontrollera gemenskapens fiskefartyg i de i punkterna 1 och 3 nämnda farvattnen. Medlemsstaterna skall vidta sådana åtgärder som gör det möjligt för deras behöriga myndigheter och kommissionen att regelbundet och ömsesidigt hålla varandra underrättade om den erfarenhet som vunnits."

*Bestämmelser om fiskeförbud*

10 I artikel 11.1 och 11.2 i förordning nr 2241/87, som ingår i del III, vilken är benämnd "Fiskeförbud", föreskrivs 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."

11 Från och med den 1 januari 1994 är artikel 11.1 och 11.2 i förordning nr 2241/87 ersatta av artikel 21.1 och 21.2 i förordning nr 2847/93, som ingår i del IV, vilken är benämnd "Reglering och stopp av fiskeverksamheten", och som huvudsakligen har samma innehåll.

*Bestämmelser om straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot dem som är ansvariga för kvotöverskridandena*

12 I artikel 1.2 i förordning nr 2241/87 föreskrivs följande:

"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."

13 Från och med den 1 januari 1994 är artikel 1.2 i förordning nr 2241/87 ersatt av artikel 31 i förordning nr 2847/93, som ingår i del VII, vilken är benämnd 'Åtgärder i händelse av att gällande bestämmelser inte följs', och som föreskriver följande:

"1. Medlemsstaterna skall se till att lämpliga åtgärder vidtas mot ansvariga fysiska eller juridiska personer, även sådana förvaltnings- eller straffrättsliga åtgärder som överensstämmer med nationell lagstiftning, när det, särskilt efter en kontroll eller inspektion som utförts enligt denna förordning, står klart att den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser inte följts.

2. De rättsliga åtgärder som vidtas med stöd av punkt 1 skall vara av sådan art att de i enlighet med tillämpliga bestämmelser i den nationella lagstiftningen effektivt berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av överträdelsen eller framkallar effekter som står i proportion till överträdelsens allvar, i syfte att avskräcka från ytterligare överträdelser av samma slag.

3. Påföljderna av det rättegångsförfarande som avses i punkt 2 kan beroende på brottets allvar omfatta

— böter,

— beslag av förbjudna fiskeredskap och fångster,

— beslag av fartyget,

— tillfälligt stillaliggande för fartyget,

— tillfällig indragning av licensen,

— återkallande av licensen.

4. Bestämmelserna i denna artikel får inte hindra landnings- eller omlastningsmedlemsstaten från att överlåta den rättsliga uppföljningen av en överträdelse på de behöriga myndigheterna i registreringsmedlemsstaten, om denna samtycker till det, förutsatt att en sådan överlåtelse skapar bättre förutsättningar för att uppnå det resultat som avses i punkt 2. Landnings- eller omlastningsmedlemsstaten skall anmäla varje sådan överlåtelse till kommissionen."

**Omständigheterna och det administrativa förfarandet**

14 Kommissionen har inlett två separata fördragsbrottsförfaranden mot Republiken Frankrike, ett som avser fiskeåren 1991—1994 (C-418/00) och ett som avser fiskeåren 1995—1996 (C-419/00).

*Fiskeåren 1991—1994 (C-418/00)*

15 I en skrivelse av den 16 januari 1996 uppmärksammade kommissionen de franska myndigheterna på den omständigheten att de fiskekvoter som tilldelats

Republiken Frankrike för fiskeåren 1991—1994 överskridits. Kommissionen anförde att de franska myndigheterna hade brustit i sin kontrollskyldighet, och anmodade dem att inkomma med uppgifter om de fångster och landningar som de grundat sig på när de beslutade om tillfälligt fiskeförbud samt samtliga nödvändiga uppgifter om de åtgärder de hade vidtagit mot dem som var ansvariga för kvotöverskridandena.

16 I en skrivelse av den 16 april 1996 bekräftade de franska myndigheterna att det förekommit överfiske av de bestånd som kommissionen angett i sin skrivelse av den 16 januari 1996. De angav också att de inte hade kunnat finna protokollen rörande de rättsliga åtgärderna som vidtagits mot dem som var ansvariga för kvotöverskridandena.

17 I en formell underrättelse av den 27 mars 1998, enligt vilken kommissionen ansåg att Republiken Frankrike hade åsidosatt sina skyldigheter i fråga om förvaltning och kontroll av fiskekvoter, särskilt genom att inte i tid förbjuda fiske när de fångster som gjorts av de fartyg som förde fransk flagg eller var registrerade i Frankrike ansågs ha uttömt vissa kvoter, uppmanade kommissionen Republiken Frankrike att inkomma med synpunkter. Eftersom kommissionen dessutom ansåg att den inte hade erhållit några tillfredsställande upplysningar från de franska myndigheterna, drog den i skrivelsen slutsatsen att de franska myndigheterna inte hade inlett de förfaranden som anges i artiklarna 2 och 31 i förordning nr 2847/93.

18 I sitt svar av den 7 augusti 1998 bestred de franska myndigheterna det påstådda fördragsbrottet och gjorde gällande att de vidtagit alla nödvändiga åtgärder så snart den tillgängliga fiskestatistiken visade att en kvot uttömts eller var på väg att uttömmas.

19 Kommissionen ansåg att dessa förklaringar inte var övertygande och riktade ett motiverat yttrande till Republiken Frankrike den 30 september 1999.

20 Denna medlemsstat besvarade det motiverade yttrandet genom en skrivelse av den 7 december 1999. De franska myndigheterna bestred inte de kvotöverskridanden som påtalats av kommissionen och erkände att de nationella bestämmelser som var i kraft vid den aktuella tidpunkten inte hade gjort det möjligt att införa ett fiskeförbud i tid. De gjorde emellertid gällande att ett förfarande för brådskande fall hade införts från och med år 1998 för att göra det möjligt att besluta om fiskeförbud i tid. Vad beträffar underlåtenheten att vidta sanktioner mot dem som var ansvariga för kvotöverskridandena, förklarade de franska myndigheterna att de valt ett kollektivt system för förvaltning av fiskekvoterna, enligt vilket de producentorganisationer som var ansvariga för dessa överskridanden bestraffades i förvaltningsrättsligt och ekonomiskt hänseende.

*Fiskeåren 1995 och 1996 (C-419/00)*

21 I skrivelse av den 3 februari och den 11 november 1997 uppmärksammade kommissionen de franska myndigheterna på att de åsidosatt sin kontrollskyldighet avseende fiskeåren 1995 och 1996, eftersom de kvoter som Republiken Frankrike tilldelats för nämnda fiskeår överskridits och eftersom några tillfälliga förbudsåtgärder inte hade vidtagits i tid. Kommissionen anmodade dem även att tillhandahålla uppgifter om de fångster och landningar som de grundat sig på när de beslutade om det tillfälliga fiskeförbudet samt alla nödvändiga uppgifter om de åtgärder som vidtagits mot dem som var ansvariga för överskridandet.

22 I skrivelse av den 3 april 1997 och av den 26 januari 1998 påpekade de franska myndigheterna att det fanns felaktigheter i de av kommissionen framlagda siffrorna. De gjorde vidare gällande att kungörelserna om fiskeförbud hade antagits så snart det gick att utläsa ur den statistik som fanns tillgänglig att en kvot hade uttömts eller överskridits. De tillade att det inte hade varit möjligt för dem att finna protokollen angående de åtgärder som inletts mot dem som var ansvariga för kvotöverskridandena.

23 Kommissionen ansåg att nämnda åtgärder inte visat sig vara tillräckliga för att förhindra det överfiske som ägde rum under åren 1995 och 1996, och riktade genom skrivelse av den 4 mars 1999 en formell underrättelse till Republiken Frankrike med tabeller som visade att det förekommit överfiske som gjorts av fartyg som förde fransk flagg eller var registrerade i Frankrike i fråga om 11 bestånd under dessa år. Kommissionen upprepade också att de franska myndigheterna hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter vad beträffar förvaltning och kontroll av fiskekvoter, särskilt genom att inte förbjuda fiske i tid, då det visade sig att de fångster som gjorts av nämnda fartyg hade uttömt vissa kvoter, samt att de inte inlett några straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga förfaranden mot dem som var ansvariga för kvotöverskridandena.

24 De franska myndigheterna bestred i sitt svar av den 27 april 1999 den påstådda underlåtenheten, särskilt i fråga om fiske av makrill under år 1996. De hävdade att de för varje bestånd vidtagit alla nödvändiga åtgärder så snart det visade sig att en kvot var uttömd eller på väg att uttömmas. Enligt de franska myndigheterna berodde vissa kvotöverskridanden på landningar som de fartyg som förde fransk flagg eller var registrerade i Frankrike gjort i utlandet, medan andra berodde på att fisket fortsatt mellan tidpunkten för beslutet om fiskeförbud och tidpunkten för ikraftträdandet.

25 Kommissionen ansåg inte att denna förklaring var tillfredsställande, och riktade den 30 september 1999 ett motiverat yttrande till Republiken Frankrike.

26 De franska myndigheterna besvarade detta yttrande i skrivelse av den 7 december 1999, i vilken de — förutom avseende makrillen — inte bestred de av kommissionen fastställda kvotöverskridandena. Samtidigt som de medgav att de vid den aktuella tidpunkten gällande nationella bestämmelserna inte hade gjort det möjligt för dem att införa ett fiskeförbud i tid, gjorde de gällande att ett förfarande för brådskande fall hade införts från och med år 1998 för att göra det möjligt att besluta om fiskeförbud i tid. Vad beträffar anmärkningen om att det inte vidtagits några sanktioner mot dem som var ansvariga för kvotöver-

skridandena förklarade de franska myndigheterna att de valt en kollektiv förvaltning av fiskekvoterna, enligt vilken de producentorganisationer som var ansvariga för dessa överskridanden bestraffades i förvaltningsrättsligt och ekonomiskt hänseende.

27 Kommissionen ansåg att Republiken Frankrike inte hade övervakat efterlevnaden av gemenskapens system för bevarande av arter och förvaltning av fiskeresurserna och väckte därför förevarande talan om fördragsbrott.

## Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

28 Republiken Frankrike har i det för de båda målen gemensamma svaromålet frågat sig huruvida talan är välgrundad och har hävdat att det förefaller som om den syftar till ett principiellt fördömande av Republiken Frankrike utan att hänsyn tas till de ansträngningar som denna medlemsstat fortlöpande har gjort.

29 Den franska regeringen gjorde samma invändning i sitt svaromål med anledning av den talan om fördragsbrott avseende fiskeåren 1998 och 1990 som hade anhängiggjorts av kommissionen. Denna invändning ogillades av domstolen i dom av den 1 februari 2001 i mål C-333/99, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-1025, punkterna 23—25). Domstolen erinrar närmare bestämt 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, av den 9 november 1999 i mål C-365/97, REG 1999, s. I-7773, punkt 59, och av den 1 februari 2001 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 23).

30 Talan kan således tas upp till sakprövning.

## Prövning i sak

31 Kommissionen har riktat följande fyra anmärkningar mot Republiken Frankrike:

— Underlåtenhet att fastställa närmare föreskrifter för användning av kvoter i strid med artikel 5.2 i förordning nr 170/83 (C-418/00) och artikel 9.2 i förordning nr 3760/92 (C-418/00 och C-419/00).

— Underlåtenhet att inspektera fiskeflottan och kontrollera fångster i strid med artikel 5.2 i förordning nr 170/83 (C-418/00), artikel 1.1 i förordning nr 2241/87 (418/00), artikel 9.2 i förordning nr 3760/92 (C-418/00 och C-419/00) och artikel 2 i förordning nr 2847/93 (C-418/00 och C-419/00).

— För sent infört fiskeförbud i strid med artikel 11.1 och 11.2 i förordning nr 2241/87 (C-418/00) och, från och med den 1 januari 1994, artikel 21.1 och 21.2 i förordning nr 2847/93 (C-418/00 och C-419/00).

— Underlåtenhet att ålägga påföljder och vidta sanktionsåtgärder i strid med artikel 1.2 i förordning nr 2241/87 (C-418/00) och, från och med den 1 januari 1994, artikel 31 i förordning nr 2847/93 (C-418/00 och C-419/00).

32 Den första och andra anmärkningen skall prövas gemensamt.

## Parternas argument

*Fastställande av närmare föreskrifter för användning av kvoter och underlåtenhet att inspektera fiskeflottan och kontrollera fångsten*

33 Kommissionen har för det första gjort gällande att de franska myndigheterna inte har antagit närmare föreskrifter för användandet av kvoter som är tillräckligt anpassade och effektiva för förvaltningen av kvoter för olika typer av fiske. Enligt kommissionen skulle det ha varit särskilt lämpligt med särskilda föreskrifter för förvaltningen av kvoterna under den sista månaden åren 1991—1996, eftersom sådana föreskrifter skulle ha kunnat avgränsa och förstärka kontrollen av kvoternas användningsfrekvens och på så sätt ha gjort det lättare att införa ett fiskeförbud i tid.

34 Kommissionen har för det andra gjort gällande att den franska regeringen inte i tillräckligt hög grad har kontrollerat fisket och angränsande verksamhet och att den inte på ett lämpligt sätt kontrollerat landningarna och registreringen av fångster. Kommissionen anser att om inspektionerna hade genomförts på ett effektivt sätt, skulle ett fiskeförbud ha kunnat införas i tid och fiskekvoterna ha kunnat iakttas.

35 Kommissionen har närmare bestämt gjort gällande att de kvotöverskridanden som framgår av de tabeller som bifogats de formella underrättelserna av den 27 mars 1998 och den 4 mars 1999 visar att de franska myndigheterna inte i tid har vidtagit de kontrollåtgärder som var nödvändiga för att förhindra sådana kvotöverskridanden.

36 Den franska regeringen har till stor del erkänt att det förekommit sådana kvotöverskridanden som kommissionen uppmärksammat, men har påpekat att det trots förbättringen av dess förvaltning av kvoterna fortfarande fanns ett problem med de fångster som landades i utlandet av fartyg som förde fransk flagg eller var registrerade i Frankrike. De franska myndigheterna fick således först vid en sen tidpunkt reda på att nämnda fångster fanns, och denna försening orsakade kvotöverskridanden. Den franska regeringen har emellertid gjort gällande att detta problem var löst från och med år 1997 och att det år 1998 inte förekom något överskridande.

37 Vad särskilt beträffar fiskeåret 1996 har den franska regeringen bestritt de av kommissionen påtalade överskridandena vad gäller makrill. Den franska regeringen har härvid hänvisat till de mekanismer för överföring av makrillfångst mellan öst- och västbestånden som införts genom förordning nr 3074/95. En del av den totala tillåtna fångstmängden i väst, som motsvarar 65 000 ton makrill och som utgörs av zonerna ICES V b (EG), VI, VII, VIII a, b, d, e, XII samt XIV, kan fiskas under det sista kvartalet i varje år i zonerna ICES II a (EG), III a, III b, c och d samt IV, vilka ingår i östbeståndet.

38 Enligt dessa överföringsmekanismer har fartyg som för fransk flagg eller är registrerade i Frankrike rätt att fiska högst 2 770 ton makrill i Nordsjön utöver den nationella kvot på 1 270 ton som tilldelats östbeståndet. Detta får till följd att skillnaden mellan det tonnage som fångats av nämnda fartyg och denna kvot skall avräknas från denna marginal om 2 770 ton, och utgör således inte något överskridande.

39 Den franska regeringen har vidare bestridit att det förekommit något överfiske av sill i zon V b, VI a N och VI b år 1996. Den franska regeringen har avfärdat kommissionens argument, att den stödde sig på de siffror som de franska myndigheterna meddelat i enlighet med artikel 15.1 i förordning nr 2847/93, och

gjort gällande att de siffror som kommissionen nämnt är felaktiga och inte motsvarar det tonnage som de berörda fartygen deklarerat.

*För sent infört fiskeförbud*

40 Kommissionen har hävdat att besluten om fiskeförbud har fattats mycket sent av de franska myndigheterna, mellan åren 1991 och 1996, nämligen två eller tre månader efter det lämpliga datumet, och att sådana beslut i vissa fall inte ens har fattats.

41 Den franska regeringen har gjort gällande att den inte inväntade att kvoterna uttömdes innan den fattade beslut om förbud. Besluten fattades nämligen trots att den kända fångstmängden var lägre än kvoterna. Den franska regeringen har emellertid angett att det är en tidsfrist på 14 dagar mellan beslutet om förbud och dess ikraftträdande genom offentliggörande i *Journal officiel de la République française*. Kvotöverskridandena berodde på att fisket fortsatt under denna period.

*Underlåtenhet att ålägga påföljder och vidta sanktionsåtgärder*

42 Kommissionen, som avfärdat den franska regeringens argument att protokollen avseende kvotöverskridandena i fråga inte kunnat återfinnas och som konstaterat att det saknas närmare bevis på att några eventuella straffrättsliga åtgärder inletts mot producentorganisationerna, har dragit slutsatsen att de franska myndigheterna inte inlett de förfaranden som var nödvändiga.

43 Den franska regeringen gör en åtskillnad mellan straffrättsliga åtföljder, som vidtas mot fiskare, och förvaltningsrättsliga åtgärder, som vidtas mot producentorganisationer.

44 Vad beträffar de förstnämnda har den franska regeringen gjort gällande att ändringarna i fråga om fångsterna efter fiskeförbudet inte är en följd av ett straffbart genomförande av förbudet utan av statistiska rättelser som hänför sig till fångster som gjorts innan detta förbud infördes.

45 Den franska regeringen har tillagt att överfiske endast kan ge upphov till straffrättsliga åtgärder om det står i strid med ett ministerbeslut om förbud som samtidigt avser både en art och en fiskezon och som offentliggjorts i *Journal officiel de la République française*, och om det fastställts av en behörig tjänsteman, vilket vanligtvis endast kan ske till sjöss.

46 Vad beträffar förvaltningsrättsliga sanktioner har den franska regeringen hänvisat till ett system som överlåter den kollektiva förvaltningen av de nationella fiskekvoterna till producentorganisationerna och som föreskriver ekonomiska sanktionsåtgärder som består i att, då den kvot som tilldelats en av producentorganisationerna har överskridits, de mängder som motsvarar överskridandet skall avräknas vid beräkningen av fördelningsnyckeln för den nationella kvoten mellan de olika organisationerna för följande år.

47 Den franska regeringen har tillagt att den för närvarande håller på att utarbeta ett förslag till dekret som syftar till att på ett lämpligt sätt bestraffa de producentorganisationer som är ansvariga för kvotöverskridandena.

## Domstolens bedömning

*Fastställande av närmare föreskrifter för användning av kvoter och underlåtenhet att inspektera fiskeflottan och kontrollera fångsten*

48 Kommissionen har till stöd för sin talan i de två målen åberopat detaljerade uppgifter om sakomständigheter, som styrker att det upprepade gånger förekom överfiske. Så är fallet för exempelvis överskridande av fiskekvoter för ansjovis, som gått från ungefär 100 procent under fiskeåret 1991 till 50 procent fiskeåret 1992 och till 67 procent fiskeåret 1994, och för dem som hänför sig till vitling, som gått från ungefär 10 procent fiskeåret 1992 till 15 procent fiskeåret 1994 och till 10 procent fiskeåret 1995.

49 Av det förhållandet att det rör sig om betydande överskridanden som skett upprepade gånger följer att överfisket måste vara en följd av att det inte fanns några närmare föreskrifter för användningen av fiskekvoter och av underlåtenhet att uppfylla kontrollskyldigheterna.

50 Tack vare den franska regeringens ansträngningar har marginalen för överskridande av fiskekvoter visserligen minskat väsentligt under den berörda perioden. En förbättring i förvaltningen av dessa kvoter kan emellertid inte ursäkta fördragsbrottet (se dom av den 1 februari 2001 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 36).

51 I detta avseende saknar det betydelse huruvida fördragsbrottet är en följd av medlemsstatens vilja eller oaktsamhet eller en följd av tekniska svårigheter som medlemsstaten har ställts inför. Det följer 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 1 februari 2001 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkterna 36 och 44).

52 Den franska regeringens argument om fångster som landades i utlandet kan inte godtas. Domstolen påpekar att det i punkt 4.2.2 i bilaga IV till kommissionens förordning (EEG) nr 2807/83 av den 22 september 1983 om närmare bestämmelser för registrering av uppgifter om medlemsstaternas fångster av fisk (EGT L 276, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 1, s. 103) föreskrivs att befälhavarna på fartyg skall skicka loggboken eller landningsdeklarationen i original till de behöriga myndigheterna senast 48 timmar efter det att landningen avslutats. Eftersom dessa dokument skall översändas borde det ha blivit möjligt för de franska myndigheterna att direkt få upplysningar om de fångster som landades i utlandet med fartyg som förde fransk flagg eller var registrerade i Frankrike. Det förhållandet att överträdelserna upprepats verkar visa att Republiken Frankrike inte har säkerställt att denna upplysningsskyldighet fullgjordes.

53 Vad beträffar överskridandet av kvoter för makrill under fiskeåret 1996 har den franska regeringen enligt bestämmelserna i förordning nr 3074/95, för att säkerställa ett bättre utnyttjande av makrillkvoterna, tillstånd att överföra 2 770 ton makrill från zonerna II a (förutom gemenskapszonen), V b (EG), VI, VII, VIII a, b, d, e, XII samt XIV till angränsande zoner. De mekanismer för överföring av makrillfångster som avses i bilagan till förevarande förordning begränsar emellertid möjligheten till en sådan överföring av fiske till gemenskapsvattnen i avdelning ICES IV a till perioden från den 1 oktober till den 31 december 1996.

54 I förevarande fall har kommissionen påpekat att den totala kvoten på 1 270 ton för makrill i zonerna II a, III a, b, c, d och IV hade överskridits under november månad 1996. Den franska regeringen har inte visat att de 88 ton som motsvarar skillnaden mellan de ton fisk som fångats och kvoten har fångats endast i zon ICES IV a och inte i övriga zoner som utgör föremål för förevarande talan om fördragsbrott.

55 Vad beträffar överfiske av sill år 1996 är kommissionen inte skyldig att beakta de nya siffror som den blev upplyst om först efter utgången av den frist som föreskrivs i artikel 15.1 i förordning nr 2847/93.

56 Domstolen konstaterar således att Republiken Frankrike avseende fiskeåren 1991—1996 har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 5.2 i förordning nr 170/83, artikel 1.1 i förordning nr 2241/87, artikel 9.2 i förordning nr 3760/92 och artikel 2 i förordning nr 2847/93, genom att inte fastställa närmare föreskrifter för användning av de kvoter som den tilldelats och inte säkerställa iakttagandet av gemenskapsbestämmelserna om bevarande av arter genom en kontroll av fisket samt genom lämplig inspektion av landningar och registrering av fångster.

*För sent infört fiskeförbud*

57 Medlemsstaternas iakttagande av gemenskapsbestämmelserna om bevarande och förvaltning av fiskeresurser är nödvändigt för att skydda fiskebankar, bevara havets biologiska resurser och säkerställa ett balanserat utnyttjande av dessa på varaktig grund och på tillfredsställande ekonomiska och sociala villkor.

58 Mot bakgrund av dessa skäl har domstolen redan fastställt att medlemsstaterna enligt artikel 11.2 i förordning nr 2241/87 är skyldiga att redan innan kvoterna har förbrukats vidta tvingande åtgärder för att tillfälligt förbjuda allt fiske (se dom av den 7 december 1995 i mål C-52/95, kommissionen mot Frankrike, REG s. I-4443, punkterna 29 och 30). Denna tolkning gäller även för artikel 21.2 i

förordning nr 2847/93 vars lydelse i princip är identisk med den i artikel 11.2 i förordning nr 2241/87, som den har ersatt.

59 Enligt fast rättspraxis kan vidare en medlemsstat inte åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som föreskrivs i gemenskapsreglerna (se dom av den 8 juni 1993 i mål C-52/91, kommissionen mot Nederländerna, REG 1993, s. I-3069, punkt 36, och av den 1 februari 2001 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 54).

60 Av detta följer att en medlemsstat för att rättfärdiga att närmare föreskrifter för att förbjuda fiske inte genomförts i tid inte kan åberopa en försening som beror på att uppgifter översänts för sent eller på att man avvaktar att ett beslut skall offentliggöras. Tvärtom är en medlemsstat skyldig att beakta sådana administrativa dröjsmål när den fastställer datumet för fiskeförbudet.

61 Domstolen konstaterar således att Republiken Frankrike avseende fiskeåren 1991—1993 har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 11.1 och 11.2 i förordning nr 2241/87 och avseende fiskeåren 1994—1996 sina skyldigheter enligt artikel 21.1 och 21.2 i förordning nr 2847/93, genom att inte tillfälligt förbjuda det fiske som bedrevs av fiskefartyg som förde fransk flagg eller var registrerade i Frankrike när de fångster som hade gjorts ansågs ha uttömt den motsvarande kvoten, och genom att slutligt förbjuda fisket när kvoten hade överskridits väsentligt.

*Underlåtenhet att ålägga påföljder och vidta sanktionsåtgärder*

62 Vid åsidosättande av gemenskapsbestämmelserna i fråga om bevarande och kontroll av fiske, är de behöriga myndigheterna i en medlemsstat skyldiga att

inleda ett straffrättsligt eller förvaltningsrättsligt förfarande mot de ansvariga enligt artikel 1.2 i förordning nr 2241/87. Medlemsstaterna har samma skyldighet sedan den 1 januari 1994 enligt artikel 31.1 i förordning nr 2847/93.

63 Avseende den franska regeringens argument om statistiska rättelser, är det tillräckligt att konstatera att en medlemsstat inte kan åberopa otillräcklig statistik avseende sitt kontrollsystem som grund för att den åsidosatt sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten.

64 Vad beträffar regeringens argument att det oftast är nödvändigt att fastställa överträdelser till sjöss för att kunna ålägga påföljder, har domstolen redan funnit att överträdelserna lätt kan fastställas när fångsten landas i hamnen eller vid landning, försäljning eller lagring (se dom av den 1 februari 2001 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 53).

65 Vad beträffar förvaltningsrättsliga sanktioner uppfyller de åtgärder som vidtogs under fiskeåren 1995 och 1996 inte kraven i artikel 31.2 i förordning nr 2847/93. I strid med syftet med denna artikel står inte följden av det system som används av de franska myndigheterna, enligt vilket det skall göras en enkel justering nästföljande år för de producentorganisationer som är ansvariga för ett kvotöverskridande, i proportion till hur allvarlig överträdelsen är. Systemet har inte heller någon verkligt avskräckande funktion eftersom de som är ansvariga för överträdelsen inte genast fråntas den ekonomiska vinst som de erhållit till följd av överträdelsen.

66 För övrigt saknar den omständigheten, att den franska regeringen utarbetar ett förslag till dekret som syftar till att på ett lämpligt sätt bestraffa de producentorganisationer som är ansvariga för kvotöverskridanden, relevans i förevarande talan. Enligt fast rättspraxis skall förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet, och domstolen skall inte beakta senare förändringar (se särskilt dom av den 15 mars 2001 i mål C-147/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-2387, punkt 26).

67 Domstolen konstaterar således att Republiken Frankrike avseende fiskeåren 1991—1993 har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 1.2 i förordning nr 2241/87, och avseende fiskeåren 1994—1996 enligt artikel 31 i förordning nr 2847/93, genom att inte vidta straffrättsliga och förvaltningsrättsliga åtgärder mot befälhavaren eller någon annan person som var ansvarig för det fiske som bedrevs efter fiskeförbuden.

**Rättegångskostnader**

68 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 avseende fiskeåren 1991—1996 åsidosatt 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 fiskbestånd, artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 2241/87 av den 23 juli 1987 om fastställande av vissa åtgärder för kontroll av fisket, artikel 9.2 i rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk, och artikel 2 i rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken genom att inte fastställa närmare föreskrifter för användning av de kvoter som den tilldelats och inte säkerställa iakttagandet av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bevarande av arter genom en kontroll av fisket och genom lämplig inspektion av landningar och kontroll av registrering av fångster.

Republiken Frankrike har avseende fiskeåren 1991—1993 åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 11.1 och 11.2 i förordning nr 2241/87 och

**avseende fiskeåren 1994—1996 sina skyldigheter enligt artikel 21.1 och 21.2 i förordning nr 2847/93, genom att inte tillfälligt förbjuda det fiske som bedrevs av fiskefartyg som förde fransk flagg eller var registrerade i Frankrike när de fångster som hade gjorts ansågs ha uttömt den motsvarande kvoten och genom att slutligt förbjuda fisket först när kvoten hade överskridits väsentligt.**

**Republiken Frankrike har avseende fiskeåren 1991—1993 åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 1.2 i förordning nr 2241/87 och avseende fiskeåren 1994—1996 sina skyldigheter enligt artikel 31 i förordning nr 2847/93, genom att inte vidta straffrättsliga och förvaltningsrättsliga åtgärder mot befälhavaren eller någon annan person som var ansvarig för det fiske som bedrevs efter fiskeförbuden.**

2) **Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Jann Edward Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 april 2002.

R. Grass

Justitiesekreterare

P. Jann

Ordförande på femte avdelningen