FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

fremsat den 5. marts 2002 [1]

I — Indledning

1. Nærværende traktatbrudssøgsmål vedrører de britiske myndigheders forvaltning af fiskekvoterne i årene 1985-1988 og 1990. Kommissionen har anført lignende klagepunkter vedrørende fangstårene 1991-1996 i den parallelle sag C-140/00.

2. Det Forenede Kongeriges regering har til sit forsvar hovedsageligt anført, at Kommissionen ikke har løftet sin bevisbyrde vedrørende de påståede traktatbrud, uden dog ganske at bestride de af Kommissionen påståede tilfælde af overfiskeri i de pågældende fangstår i deres helhed. Nærværende sag drejer sig således hovedsageligt om spørgsmålet om bevisbyrdefordelingen.

3. Domstolen har allerede i sin dom af 1. februar 2001 i sagen Kommissionen mod Frankrig [2] taget stilling hertil. Det skal således prøves, om der frem for alt ud fra Det Forenede Kongeriges regerings argumenter foreligger nye omstændigheder, der taler mod en parallel anvendelse af de argumenter, som blev lagt til grund i denne sag. Såfremt det ikke er tilfældet, er det afgørende, om Kommissionens oplysninger be- eller afkræfter dens ønskede konstateringer.

II — De relevante retsregler

4. Forordning (EØF) nr. 170/83 [3] har i henhold til artikel 1 til formål at beskytte fiskebankerne og bevare havets biologiske ressourcer samt sikre en afbalanceret udnyttelse heraf på et varigt grundlag og på tilfredsstillende økonomiske og sociale betingelser.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Sag C-333/99, Sml. I, s. 1025. Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse i de forenede sager C-418/00 og C-419/00, Kommissionen mod Frankrig (hvori der blev afsagt dom den 25.4.2002, Sml. I, s. 3969, på s. 3972).

3 — Rådets forordning af 25.1.1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1). Denne forordning er ophævet og erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20.12.1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1).

5. Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 170/83 fastsætter de bevarelsesforanstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre disse målsætninger. I henhold til artikel 2, stk. 2, kan foranstaltningerne i medfør af stk. 1 bl.a. bestå i en begrænsning af fiskeriindsatsen især ved begrænsning af fangstmængderne.

6. Artikel 3 i forordning nr. 170/83 foreskriver, at såfremt det for en fiskeart skulle vise sig påkrævet at begrænse fangsternes størrelse, fastsættes årligt det samlede antal fangster af de enkelte bestande eller grupper af bestande, den andel, der står til rådighed for Fællesskabet, samt eventuelt de samlede fangster indrømmet tredjelande og de særlige betingelser, der skal gælde for disse fangster. Forordningens artikel 4 bestemmer, at 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.

7. På baggrund af denne bestemmelse tildeltes Det Forenede Kongerige fiskekvoter for årene 1985-1988 og 1990 i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 1/85 [4], Rådets forordning (EØF) nr. 3721/85 [5], Rådets forordning (EØF) nr. 4034/86 [6], Rådets forordning (EØF) nr. 3977/87 [7] og Rådets forordning (EØF) nr. 4047/89 [8].

8. Hvad angår forvaltningen af kvoterne fastsætter artikel 5, stk. 2, i forordning

4 — Forordning af 19.12.1984 om fastsættelse for 1985 af de forelobige samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande i Fællesskabets fiskerizone samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 1, s. 1). Denne forordning ændredes ved Rådets forordning (EØF) nr. 800/85 af 26.3.1985 om anden ændring af forordning (EØF) nr. 1/85 (EFT L 89, s. 4), Rådets forordning (EØF) nr. 2756/85 af 27.9.1985 om tredje ændring af forordning (EØF) nr. 1/85 (EFT L 259, s. 68), og Rådets forordning (EØF) nr. 3720/85 af 20.12.1985 om fjerde ændring af forordning (EØF) nr. 1/85 (EFT L 361, s. 1).

5 — Forordning af 20.12.1985 om fastsættelse for 1986 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande i Fællesskabets fiskerizone samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 361, s. 5). Denne forordning ændredes ved Rådets forordning (EØF) nr. 3777/85 af 31.12.1985 om ændring af forordning (EØF) nr. 3721/85 (EFT L 363, s. 1), Rådets forordning (EØF) nr. 114/86 af 20.1.1986 om forlængelse indtil den 31.12.1986 af anvendelsesperioden for forordning (EØF) nr. 3721/85, (EØF) nr. 3730/85, (EØF) nr. 3734/85 og (EØF) nr. 3777/85 vedrørende fiskerisektoren (EFT L 17, s. 4), Rådets forordning (EØF) nr. 2057/86 af 25.6.1986 om tredje ændring af forordning (EØF) nr. 3721/85 (EFT L 176, s. 3), Rådets forordning (EØF) nr. 2374/86 af 24.7.1986 om fjerde ændring af forordning (EØF) nr. 3721/85 (EFT L 206, s. 4) og Rådets forordning (EØF) nr. 3221/86 af 21.10.1986 om femte ændring af forordning (EØF) nr. 3721/85 (EFT L 300, s. 2).

6 — Forordning af 22.12.1986 om fastsættelse for 1987 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande i Fællesskabets fiskerizone samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 376, s. 39). Denne forordning ændredes ved Rådets forordning (EØF) nr. 1365/87 af 18.5.1987 om ændring af forordning (EØF) nr. 4034/86 (EFT L 129, s. 15), Rådets forordning (EØF) nr. 1880/87 af 30.6.1987 om ændring af forordning (EØF) nr. 4034/86 (EFT L 179, s. 4), Rådets forordning (EØF) nr. 2999/87 af 5.10.1987 om ændring af forordning (EØF) nr. 4034/86 (EFT L 285, s. 2) og Rådets forordning (EØF) nr. 3545/87 af 23.11.1987 om fjerde ændring af forordning (EØF) nr. 4034/86 (EFT L 337, s. 7).

7 — Forordning af 21.12.1987 om fastsættelse for 1988 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 375, s. 1). Denne forordning ændredes ved Rådets forordning (EØF) nr. 3173/88 af 14.10.1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 3977/87 (EFT L 282, s. 30), Rådets forordning (EØF) nr. 3286/88 af 20.10.1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 3977/87 (EFT L 292, s. 3) og Rådets forordning (EØF) nr. 3472/88 af 7.11.1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 3977/87 (EFT L 305, s. 12).

8 — Forordning af 19.12.1989 om fastsættelse for 1990 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 389, s. 1). Denne forordning ændredes ved Rådets forordning (EØF) nr. 738/90 af 22.3.1990 om ændring af forordning (EØF) nr. 4047/89 (EFT L 82, s. 7), Rådets forordning (EØF) nr. 1874/90 af 27.6.1990 om anden ændring af forordning (EØF) nr. 4047/89 (EFT L 171, s. 1) og Rådets forordning (EØF) nr. 1887/90 af 29.6.1990 om tredje ændring af forordning (EØF) nr. 4047/89 (EFT L 172, s. 1).

nr. 170/83 følgende: »Medlemsstaterne fastsætter i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser de nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter.«

9. Betingelserne til opfyldelse af denne forpligtelse var i første omgang angivet i Rådets forordning (EØF) nr. 2057/82 [9]. Nævnte forordning fastsatte kontrolbestemmelser for fangster fra fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, med det formål at sikre overholdelsen af de begrænsede fiskerimuligheder. Forordningen indeholdt bestemmelser, hvorefter medlemsstaternes myndigheder skulle udføre inspektion af fiskerfartøjer og deres aktiviteter såvel på havet som i havn. Ydermere forpligtede den medlemsstaterne til regelmæssigt at meddele Kommissionen resultatet af disse inspektioner samt give oplysning om foranstaltninger, der var truffet som følge af eventuelle tilsidesættelser af de fælles fiskeriregler.

10. Artikel 1 i forordning nr. 2057/82 bestemte i sin oprindelige ordlyd bl.a. følgende:

»1. I havne på en medlemsstats område og inden for farvande, der hører under dens højhedsområde eller jurisdiktion, skal den pågældende medlemsstat foretage inspektion af fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, for at sikre, at alle gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger overholdes.

2. Såfremt en medlemsstats kompetente myndigheder efter en inspektion, som er foretaget i henhold til stk. 1, konstaterer, at et fiskerfartøj, der fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, ikke overholder gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger, anlægger de straffesag eller træffer administrative foranstaltninger mod skipperen på dette fartøj.«

11. Forordning nr. 2057/82 blev den 1. januar 1986 erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 3723/85 [10]. Medlemsstaternes forpligtelse til at rejse straffesag eller træffe administrative foranstaltninger over for overtrædelser af bevarelses- og kontrolforanstaltningerne blev herved yderligere udvidet, idet sådanne foranstaltninger ikke blot skulle iværksættes over for skipperen, men også over for enhver anden ansvarshavende person.

12. Den 1. januar 1987 blev artikel 1 i forordning nr. 2057/82 på ny ændret [11]. Den ændrede ordlyd var følgende:

9 — Forordning af 29.6.1982 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol med fiskeri fra fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne (EFT L 220, s. 1).

10 — Forordning af 20.12.1985 om ændring af forordning (EØF) nr. 2057/82 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol med fiskeri fra fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne (EFT L 361, s. 42).

11 — Rådets forordning (EØF) nr. 4027/86 af 18.12.1986 om ændring af forordning (EØF) nr. 2057/82 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol med fiskeri fra fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne (EFT L 376, s. 4).

»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 dertil knyttet virksomhed. Den inspicerer fiskerfartøjer og alle aktiviteter, herunder landing, salg og opbevaring af fisk og registrering af landinger og salg, hvor inspektion kan gøre det muligt at efterprøve gennemførelsen af denne forordning.

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

13. I henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2057/82, som ændret ved forordning nr. 3723/85, skal skipperen eller dennes stedfortræder efter hvert togt forelægge myndighederne i den medlemsstat, hvis landingssteder han benytter, en opgørelse over de mængder, han har landet, samt disses fangststeder. I henhold til stk. 2 er det medlemsstaternes opgave at efterprøve nøjagtigheden af disse opgørelser.

14. I henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2057/82, som ændret ved forordning nr. 4027/86, skal skipperen give den medlemsstat, hvis flag hans fartøj fører, eller i hvilken fartøjet er registreret, meddelelse om bl.a. mængder og fangststeder for så vidt angår fangster af en kvoteret bestand, når han har omladet den pågældende fangstmængde til et andet fartøj eller landet den uden for Fællesskabets område.

15. Artikel 10 i forordning nr. 2057/82, som ændret ved forordning nr. 4027/86, foreskriver:

»1. Alle fangster af en kvoteret bestand eller gruppe af bestande, som tages af fiskefartøjer, 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 fiskefartøjer, 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.

3. Hvad angår en bestand eller gruppe af bestande, der er undergivet en TAC, kvote eller anden kvantitativ begrænsning, fastsætter Kommissionen efter en meddelelse i henhold til stk. 2 eller på eget initiativ på grundlag af de foreliggende oplysninger den dato, på hvilken de fangster, som er taget af fiskerfartøjer, som fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, må antages at have opbrugt den kvote, tildeling eller andel, som står til rådighed for denne medlemsstat eller alt efter omstændighederne for Fællesskabet.

I forbindelse med vurderingen af den i første afsnit omhandlede situation underretter Kommissionen de berørte medlemsstater om udsigten til et fiskeristop som følge af, at en TAC er opbrugt [...]«

16. Den 1. august 1987 blev forordning nr. 2057/82 afløst af Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87[12]. Denne forordning, som igen blev ophævet den 1. januar 1994, konsoliderede forordning nr. 2057/82 i dens ændrede ordlyd. Artikel 1 og 11 i forordning nr. 2241/87 svarede således til artikel 1 og 10 i forordning nr. 2057/82, som ændret ved forordning nr. 4027/86.

17. Artikel 9 i forordning nr. 2241/87 lød i uddrag:

»1. Medlemsstaterne drager omsorg for, at alle landinger fra fiskerfartøjer, som fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, af bestande eller grupper af bestande, der er undergivet TAC eller kvoter, bliver registreret. [...]

Såfremt fangster af en bestand eller gruppe af bestande, der er undergivet en TAC eller kvoter, ikke ved første afsætning udbydes til salg ved offentlig auktion, sørger medlemsstaterne for, at de offentlige auktionssteder eller de af disse stater udpegede organer underrettes om de pågældende mængder.

2. Hver medlemsstat giver inden den 15. i hver måned Kommissionen meddelelse om

12 — Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23.7.1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (EFT L 207, s. 1).

de mængder af en bestand eller grupper af bestande undergivet TAC eller kvoter, som er landet i løbet af den foregående måned, samt fremsender alle oplysninger, der er modtaget i henhold til artikel 7 og 8.

Meddelelserne til Kommissionen skal indeholde oplysning om fangststedet som beskrevet i artikel 5 og 6 samt om de pågældende fiskerfartøjers nationalitet.

Med forbehold af de øvrige bestemmelser i dette stykke, indgiver medlemsstaterne på Kommissionens anmodning, når fangsterne af bestande eller grupper af bestande undergivet TAC eller kvoter vil kunne nå niveauet for TAC eller kvoter, mere detaljerede eller hyppigere oplysninger, end det kræves i henhold til dette stykke.

3. Kommissionen underretter medlemsstaterne om de meddelelser, den har modtaget i henhold til denne artikel, senest ti dage efter den dato, på hvilken den har modtaget disse meddelelser.

4. Hver medlemsstat skal opbevare eller foranledige opbevarelse af de dokumenter, der indgives til medlemsstatens kompetente myndigheder i medfør af artikel 5 og 6 og de nærmere gennemførelsesbestemmelser hertil, således at disse dokumenter, som danner grundlag for den i stk. 2 omhandlede meddelelse til Kommissionen, kan fremlægges i en periode på tre år fra begyndelsen af det år, der følger efter det år, i hvilket de pågældende landinger blev foretaget.«

III — Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og påstande

A — *Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne*

18. Kommissionen har hovedsageligt kritiseret Det Forenede Kongerige for i årene 1985-1988 og 1990 at have overskredet de fiskekvoter for forskellige fiskebestande, som denne medlemsstat var blevet tildelt.

19. Kommissionen gjorde med skrivelser af 2. oktober 1986, 13. maj 1987 og 26. marts 1991 Det Forenede Kongeriges regering opmærksom på, at fiskekvoterne i forbindelse med forskellige fiskebestande var blevet overskredet i 1985.

20. I disse skrivelser kritiserede Kommissionen særligt Det Forenede Kongeriges

myndigheder for i strid med gældende fællesskabsretlige regler ikke at have iværksat foranstaltninger til forebyggelse af disse overskridelser.

21. Det Forenede Kongerige besvarede de forskellige åbningsskrivelser henholdsvis den 9. december 1986, den 11. juni 1987 og den 16. maj 1991 vedrørende overfiskeriet i 1985, den 10. november 1987 og den 16. maj 1991 vedrørende overfiskeriet i 1986, den 28. juni 1989 og den 16. maj 1991 vedrørende overfiskeriet i 1987, den 22. juli 1991 vedrørende overfiskeriet i 1988 og den 19. april 1993 vedrørende overfiskeriet i 1990.

22. I svarskrivelserne anførte Det Forenede Kongeriges regering en række årsager som forklaring på de pågældende tilfælde af overfiskeri og henviste i særdeleshed til uforudsigelige og uventede landinger af bestande, dårlige meteorologiske betingelser og forsinket indgivelse af erklæringer vedrørende de landinger i Spanien, som blev foretaget af fartøjer, der ganske vist førte det britiske flag eller var registreret i Det Forenede Kongerige, men som imidlertid opererede fra spanske havne (herefter »anglo-spanske fartøjer«).

23. Da Kommissionen fandt, at disse skrivelser ikke fjernede mistanken om traktatbrud, tilstillede den den 21. november 1988 Det Forende Kongerige en begrundet udtalelse vedrørende 1985. Den 9. februar 1989 tilstillede den Det Forenede Kongerige en begrundet udtalelse vedrørende 1986. Den begrundede udtalelse af 1. oktober 1992 vedrørte årene 1985, 1986 og 1987. Endelig vedrørte en begrundet udtalelse af 17. april 1996 årene 1998 og 1990.

24. Det Forenede Kongerige besvarede disse udtalelser ved skrivelse af 8. februar 1989, 17. april 1989 og 5. februar 1993 vedrørende årene 1985-1987 og ved skrivelse af 13. juni 1996 vedrørende årene 1988 og 1990. Det Forenede Kongeriges regering henviste heri særligt til foranstaltninger, der var vedtaget til forbedring af registreringen af de anglo-spanske fartøjers aktiviteter, og som ifølge dennes opfattelse skulle havde bidraget til at forhindre efterfølgende overfiskeri.

Fangståret 1985

25. Hvad angår fangståret 1985 har Kommissionen støttet påstanden på ni tilfælde af dels overfiskeri, dels fiskeri i zoner, hvor Det Forenede Kongerige ikke havde nogen kvote[13]. De britiske myndigheder gjorde i deres svarskrivelse af 11. juni 1987 på Kommissionens åbningsskrivelse af 2. oktober 1986 gældende, at seks af disse tilfælde i det mindste delvist kunne tilskrives de anglo-spanske fartøjer.

13 — Herefter »fiskeri i ulovlige zoner«.

Fangståret 1986

26. Hvad angår fangståret 1986 har Kommissionen støttet påstanden på fire tilfælde af overfiskeri og et tilfælde af fiskeri i ulovlige zoner.

27. Hvad angår fiskeriet af rødspætter i zone V b (EU-farvand), VI, XII og XIV har Det Forenede Kongerige ganske vist understreget, at fangsterne allerede i midten af november beløb sig til 14 — af de tilladte 15 — tons, hvorfor fiskeriet allerede blev indstillet den 29. november 1986. I henhold til de tal, som Kommissionen er bekendt med, var den tilladte kvote på 15 tons imidlertid allerede opbrugt i oktober, hvorfor fiskeriet allerede burde være blevet indstillet på dette tidspunkt. På trods af, at forbuddet var trådt i kraft, blev der frem til årets udgang landet endnu tre tons.

28. Hvad angår fiskeriet af rødspætter i zone VII a har de britiske myndigheder forklaret, at en del af overfiskeriet skyldtes de anglo-spanske fartøjer. Endvidere vedtog de allerede den 13. oktober en begrænsning af fiskeriet på 10%, der imidlertid viste sig utilstrækkelig på grund af en uventet fangststigning, som medførte et fuldstændigt forbud mod fiskeri den 15. november. Kommissionen har heroverfor indvendt, at begrænsningen først blev vedtaget, efter at der var landet 707 tons ud af en årlig kvote på 720 tons. Derudover har man fortsat landingerne efter forbuddets ikrafttræden og således landet mindst fem tons, efter at forbuddet var trådt i kraft.

29. Ifølge Det Forenede Kongeriges regering skal overfiskeriet af kulmuler og torsk ligeledes delvist tilskrives de anglo-spanske fartøjer. Hvad angår torsk har Det Forenede Kongeriges regering påberåbt sig, at et betydeligt antal landinger blev foretaget af mindre fartøjer, som ikke er omfattet af bestemmelserne om at føre logbog.

30. Endelig har de britiske myndigheder i deres skrivelse af 17. april 1989 anerkendt, at fiskeriet af blå lange og lange fortsatte efter Kommissionens meddelelse om, at fiskeriet skulle indstilles den 15. oktober.

Fangståret 1987

31. Hvad angår fangståret 1987 har Kommissionen støttet påstanden på to tilfælde af overfiskeri og seks tilfælde af fiskeri i ulovlige zoner.

Fangståret 1988

32. Hvad angår fangståret 1988 har Kommissionen støttet påstanden på ét tilfælde af overfiskeri af makrel.

33. Kommissionen har henvist til, at de britiske myndigheder efter vedtagelsen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3165/88 [14] på begæring fra Kommissionen og med dennes støtte har indledt en undersøgelse af de britiske fartøjers fangstopgørelser over makrel.

34. Kommissionen har med udgangspunkt i resultatet af denne undersøgelse gjort gældende, at af de mængder, som i henhold til logbøgerne blev landet i zone VI, blev 50 245,9 tons rent faktisk landet i zone IV. Kommissionen har derfor i henhold til en efter egen opfattelse forsigtig vurdering besluttet at henføre 25 000 tons til sidstnævnte zone, hvorved den dog er bevidst om, at det, såfremt et større antal landingserklæringer vedrørende i alt 32 000 tons ikke var bortkommet, muligvis ville have vist sig, at en del af den henførte mængde rent faktisk burde have været henført til andre zoner.

14 — Forordning af 14.10.1988 om indstilling af fiskeri efter makrel fra fartøjer, som fører Det Forenede Kongeriges flag (EFT L 282, s. 18).

35. Selv om Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen fortsat er uenige om omfanget af overfiskeriet af makrel, har førstnævnte hverken bestridt overfiskeriet som sådan, eller at en del heraf skyldes ulovlige landinger i zone IV. Det Forenede Kongeriges regering har i sine skrivelser af 22. juli 1991 og af 13. juli 1996 anerkendt, at der — på baggrund af en sammenligning mellem de informationer, Kommissionen havde til rådighed, og indholdet i logbøgerne — forelå en uoverensstemmelse, som regeringen imidlertid tilskrev det dårlige vejr.

Fangståret 1990

36. Hvad angår fangståret 1990 har Kommissionen støttet påstanden på fire tilfælde af overfiskeri.

37. Hvad angår rødspætte og søtunge har Kommissionen gjort gældende, at det var muligt at forudse, at fiskekvoten ville blive overskredet allerede i slutningen af oktober, medmindre der hurtigt blev grebet ind heroverfor. På trods heraf blev der ikke vedtaget nogen kontrolforanstaltninger. Det Forenede Kongeriges regering mener, at disse tilfælde af overfiskeri skyldtes edb-problemer samt en betydelig og uforudsigelig stigning i antallet af landinger i Nederlandene.

38. Med hensyn til torskefangsterne i de nordlige norske farvande har Kommissionen anført, at den samlede britiske fangstmængde i slutningen af maj udgjorde 2 571 tons og i december var steget med yderligere to tons på trods af, at de britiske myndigheder havde udstedt fiskeriforbud den 27. april.

B — *Parternes påstande*

39. Det er på baggrund af de britiske myndigheders svar på Kommissionens begrundede udtalelse Kommissionens opfattelse, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat fællesskabsordningen om bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne i de pågældende fem år, hvorfor den har anlagt nærværende sag. Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 30. november 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om,

1) at det fastslås, at Det Forenede Kongerige med hensyn til årene 1985-1988 og 1990 har tilsidesat sine forpligtelser efter a) artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 170/83 [15] og artikel 1, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2057/82 [16] (med hensyn til perioden indtil den 1.8.1987) samt artikel 1, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2241/87 [17] (med hensyn til den efterfølgende periode), b) artikel 10, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82 og artikel 11, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2241/87, c) artikel 9 i forordning (EØF) nr. 2241/87, og d) artikel 1, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82 henholdsvis artikel 1, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2241/87, sammenholdt med artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 170/83, idet det har undladt

— at vedtage egnede foranstaltninger til udnyttelse af de kvoter, det har fået tildelt, og at gennemføre de inspektioner og øvrige kontrolforanstaltninger, som er foreskrevet i de pågældende fællesskabsforordninger

— midlertidigt at forbyde fiskeriaktiviteter for særlige bestande, når kvoterne for disse bestande var opbrugt

— at træffe tilstrækkelige foranstaltninger (kun i 1988) for at undgå fejlagtige indberetninger vedrørende landinger af makrel, og

15 — Nævnt ovenfor i fodnote 3.

16 — Nævnt ovenfor i fodnote 9.

17 — Nævnt ovenfor i fodnote 12.

— at indlede administrativ eller strafferetlig påtale over for de skippere, som har overtrådt forordningerne eller over for enhver anden person, der er ansvarlig for overtrædelserne.

2) Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

40. Det Forenede Kongerige har nedlagt påstand om frifindelse samt om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV — Retlig vurdering

41. Parterne er i forbindelse med samtlige anbringender uenige om, hvorvidt Kommissionen i tilstrækkeligt omfang har godtgjort påstanden om Det Forenede Kongeriges tilsidesættelse af sine forpligtelser. Før de enkelte anbringender prøves, bør jeg undersøge spørgsmålet om bevisbyrdefordelingen i traktatbrudssager, der vedrører overholdelsen af fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne.

A — *Generelt om bevisbyrdefordelingen*

42. Det Forenede Kongeriges regering erkender det betydelige overfiskeri i årene 1985-1988 og 1990 (herefter »den pågældende periode«). Den bestrider — bortset fra to undtagelser — heller ikke de tal, som Kommissionen har lagt til grund for sit søgsmål. Det Forenede Kongeriges regering bestrider derimod påstandene, ifølge hvilke de kompetente nationale myndigheder har undladt at overholde de gældende bestemmelser, samt at dette skulle være årsag til den manglende overholdelse af de pågældende fiskekvoter.

43. Det Forenede Kongeriges regering lægger hovedsageligt til grund for sit forsvar, at Kommissionen ganske vist har godtgjort enkelte tilfælde af overfiskeri, men at den ikke har løftet sin bevisbyrde med hensyn til de ønskede generelle konstateringer. Kommissionen har især ikke godtgjort, at bestemte foranstaltninger ikke er blevet vedtaget. Den har derimod begrænset sig til at drage denne konklusion ud fra enkelte tilfælde af overfiskeri, hvilket ikke er tilstrækkeligt til at løfte bevisbyrden.

44. Det Forenede Kongeriges regering lægger med rette det princip til grund for sine overvejelser, at Kommissionen i en traktat-

brudssag ikke kan nøjes med at lægge en formodning til grund for sin påstand, men derimod skal anføre præcise og konkrete faktiske omstændigheder til støtte herfor [18].

45. I forbindelse med anvendelsen af dette princip i sager, der vedrører overholdelsen af fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, skal der imidlertid også henvises til dom af 1. februar 2001 i sag C-333/99 [19]. Denne dom anfører, at »[d]et fremgår af tallenes størrelse og den gentagelse af situationen [...], at overfiskeriet udelukkende kunne være en følge af de franske myndigheders tilsidesættelse af deres kontrolforpligtelser. Den franske regerings argumenter om, at Kommissionen kun støtter sig på en simpel formodning, er derfor ikke begrundede« [20].

46. I henhold hertil bør det fastholdes, at Kommissionens søgsmål i en sag, der vedrører overholdelsen af fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, ikke kan forkastes som ubegrundet — alene — ud fra den kendsgerning, at det støttes på enkelte tilfælde af overfiskeri. Blot få tilfælde af overfiskeri i de enkelte medlemsstater er kumulativt set tilstrækkelig til at forvolde betydelig skade på fællesskabsordningen. Som følge af dommen af 1. februar 2001 i sagen Kommissionen mod Frankrig er det derfor korrekt, at vurderingen af, om der er tale om en tilsidesættelse af forpligtelserne i medfør af de pågældende bestemmelser, ikke afhænger af antallet af tilfælde af overfiskeri af de pågældende bestande, men derimod af disses relative størrelse samt den kendsgerning, at overfiskeriet har gentaget sig.

47. Kommissionen påpeger endvidere med rette, at fællesskabsordningen ikke foreskriver, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at overholde fiskekvoterne. Det er derimod i langt højere grad medlemsstatens opgave at vælge de foranstaltninger, der under hensyntagen til de lokale forhold synes at være de mest hensigtsmæssige. I overensstemmelse hermed kan det ikke forlanges, at Kommissionen skal godtgøre, hvilken eller hvilke foranstaltninger der burde være vedtaget med henblik på at forebygge overfiskeri.

48. Domstolens løsning i dommen af 1. februar 2001 i sagen Kommissionen mod Frankrig er tilsyneladende i flere henseender anvendelig her.

18 — Dom af 5.10.1989, sag 290/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 3083, præmis 17, af 20.3.1990, sag C-62/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 925, præmis 37, og af 31.1.1991, sag C-244/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 163, præmis 35.

19 — Nævnt ovenfor i fodnote 2.

20 — Dom nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 35. Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse af 11.10.2001 i de forenede sager C-418/00 og C-419/00, nævnt ovenfor i fodnote 2.

49. Det skal indledningsvis bemærkes, at bevisbyrden fordeles på en sådan måde, at ingen af parterne kan pålægges at føre et »negativt« — og dermed yderst vanskeligt — bevis. Kommissionen har således ikke pligt til at godtgøre, at der ikke er vedtaget egnede foranstaltninger. Denne bevisbyrdefordeling minder om Domstolens faste retspraksis i forbindelse med godtgørelsen af, at der foreligger en tilsidesættelse af reglerne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, som især begrunder en sammenlignelig bevisbyrdefordeling med, at medlemsstaten i højere grad er i stand til at føre et positivt bevis [21].

50. Formålet med den fælles fiskeripolitik opnås ved, at medlemsstaten principielt forpligtes til at fremvise et resultat, nemlig ved at overholde sine fiskekvoter, hvilket på den anden side udgør en ubetinget forudsætning for at nå de i artikel 1 i forordning nr. 170/83 nævnte mål. Dette ræsonnement vil derfor senere blive behandlet indgående i forbindelse med vurderingen af parternes påstande.

21 — Jf. dom af 13.9.2001, sag C-374/99, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5943, præmis 15: »[S]elv om det påhviler Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af reglerne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget, er Kommissionen dog ikke forpligtet til udtømmende at godtgøre, at medlemsstaternes kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de tal, som de har meddelt, er urigtige [...]« og forslag til afgørelse fra generaladvokat Geelhoed, punkt 44: »Herefter skal medlemsstaten på grundlag af oplysninger, som kun den og ikke Kommissionen råder over, godtgøre, at Kommissionen har gengivet de faktiske omstændigheder forkert eller eventuelt har foretaget en fejlagtig kvalifikation af disse [...]«

B — *Manglende vedtagelse af egnede foranstaltninger til udnyttelse af fiskekvoterne*

1. Parternes argumenter

51. Kommissionen mener, at det af medlemsstatens forpligtelse til, efter artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 i overensstemmelse med de gældende fællesskabsbestemmelser, at vedtage de enkelte foranstaltninger til at udnytte de fiskekvoter, som er blevet den tildelt, ligeledes følger, at medlemsstaten er forpligtet til at sørge for, at de vedtagne foranstaltninger overholdes, hvilket igen forudsætter, at medlemsstaten vedtager egnede sanktioner. På trods af, at man i længere tid havde været bekendt med problemet som følge af landinger uden for Det Forenede Kongerige, fortsatte overfiskeriet i hele den pågældende periode, hvoraf det kan konstateres, at Det Forende Kongerige ikke vedtog egnede foranstaltninger til udnyttelse af fiskekvoterne, eller at de kompetente nationale myndigheder ikke i tilstrækkeligt omfang kontrollerede, at disse blev overholdt.

52. Kommissionen har derudover gjort gældende, at de britiske myndigheder ikke havde sikret sig, at samtlige fangster rent faktisk blev anmeldt. Der fandtes heller ikke et system til analyse af samtlige oplysninger, som rettidigt ville have muliggjort

en midlertidig indstilling af fiskeriet. Endvidere havde man ikke sikret sig, at en sådan indstilling ville blive overholdt. Endelig havde de britiske myndigheder ikke forsøgt at foretage regelmæssig kontrol af de anglo-spanske fartøjer i Det Forenede Kongerige. På grundlag af disse betragtninger foreligger der en tilsidesættelse af forpligtelserne i medfør af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2057/82 (med hensyn til perioden indtil den 1.8.1987), og artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87 (med hensyn til den efterfølgende periode).

53. Det Forenede Kongeriges regering har i overensstemmelse med sit hidtil fulgte forsvar [22] anført, at det ikke er muligt ud fra enkelte tilfælde af overfiskeri at drage den konklusion, at der ikke fandtes et kontrolsystem i den pågældende periode, idet der i så fald ville være tale om påberåbelse af en formodning [23].

54. Det Forenede Kongeriges regering har desuden henvist til den arbejdskraft og de materielle midler, som den har stillet til rådighed.

55. Det Forenede Kongeriges regering har for så vidt angår Kommissionens anfægtelse af manglen på visse foranstaltninger henvist til dom af 28. oktober 1999 i sagen Kommissionen mod Østrig [24], ifølge hvilken Kommissionen specifikt skal informere den berørte medlemsstat om, at den har pligt til at vedtage en vis foranstaltning i tilfælde af, at Kommissionen har til hensigt at gøre den manglende vedtagelse af denne foranstaltning til genstand for et traktatbrudssøgsmål.

2. Bedømmelse

56. Først og fremmest skal det konstateres, at Kommissionen har godtgjort et betydeligt antal tilfælde af overfiskeri i den pågældende periode. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at Kommissionens tal er forblevet ubestridte.

57. Set i lyset af dommen i sag C-333/99 [25] kan Det Forenede Kongeriges regerings argument om fordelingen af bevisbyrden ikke tiltrædes. Ud fra størrelsen på overskudsmængderne samt den kendsgerning, at overfiskeriet fortsatte, kan det med rimelighed konkluderes, at de kritiserede tilfælde af overfiskeri kun var mulige, fordi medlemsstatens kompetente myndigheder ikke eller ikke i tilstrækkelig grad opfyldte deres kontrolforpligtelser. Det Forenede Kongeriges regerings anbringende om, at Kommissionen kun har støttet sin påstand på en formodning, er således ikke begrundet [26].

22 — Jf. ovenfor, punkt 43 ff.
23 — Jf. den i fodnote 18 nævnte retspraksis.
24 — Sag C-328/96, Sml. I, s. 7479, præmis 39.
25 — Nævnt ovenfor i fodnote 2.
26 — Jf. ovenfor, punkt 43 ff.

58. Heller ikke henvisningen til antallet af overholdte kvoter kan lægges til grund. I forbindelse med vurderingen af, om fællesskabsordningen om bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne er overholdt, kan det med hensyn til formålet om bevarelse af visse bestande ikke være afgørende, at den overvejende del af de kvoter, som er blevet tildelt medlemsstaten, er overholdt. Afgørende er derimod, at medlemsstaten har overholdt samtlige tildelte kvoter.

59. Den ovenfor nævnte dom af 28. oktober 1999 ændrer ikke noget ved denne vurdering, idet Kommissionen i dommen lagde den manglende vedtagelse af en foranstaltning til grund for et traktatbrud. I den foreliggende sag er der imidlertid ikke tale om en vedtagelse eller manglende vedtagelse af en konkret foranstaltning, men derimod om udeblivelsen af et vist resultat. Fællesskabsretten foreskriver nemlig ikke, at der skal vedtages bestemte foranstaltninger til at udnytte fiskekvoterne, men derimod udelukkende, at der skal vedtages foranstaltninger, som sikrer overholdelsen af de kvoter, som den pågældende medlemsstat har fået tildelt. Det er i princippet medlemsstatens opgave at beslutte, hvilke foranstaltninger der skal vedtages. Med hensyn til de af Kommissionen godtgjorte tilfælde af overfiskeri er det for så vidt uden betydning for sagens udfald, om der overhovedet er vedtaget foranstaltninger eller blot vedtaget utilstrækkelige foranstaltninger.

60. Det skal ligeledes fremhæves, at en betydelig del af tilfældene af overfiskeri ifølge Det Forenede Kongeriges regerings eget anbringende kan tilskrives anglo-spanske fartøjer. Dette bekræfter Kommissionens påstand om, at de britiske myndigheder ikke har sørget for, at de anglo-spanske fartøjer blev undergivet en regelmæssig kontrol i Det Forenede Kongerige.

61. Det fremgår af ovenstående betragtninger, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, sammenholdt med artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2057/82, henholdsvis artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87, idet det ikke har fastsat egnede bestemmelser for udnyttelsen af kvoter, der var blevet tildelt det for fangstårene 1985-1988 og 1990, samt sikret overholdelsen af fællesskabsordningen om bevarelse af fiskearterne ved en tilstrækkelig kontrol af fiskeriaktiviteter og ved en passende inspektion af fiskerflåden samt af landing og registrering af fangster.

C — *Mangelfuld registrering vedrørende visse landinger af makrel i 1988*

1. Parternes argumenter

62. Kommissionen har anført, at artikel 9 i forordning nr. 2241/87 ikke blot forpligter

enhver medlemsstat til at registrere landinger, som foretages af fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, og til inden for en bestemt frist at videregive tilsvarende informationer til Kommissionen, men derimod også til at sørge for, at de registrerede og videregivne informationer er i overensstemmelse med sandheden. De britiske myndigheder har imidlertid undladt at iværksætte foranstaltninger til sikring af, at de fiskerizoner, i hvilke makrellerne i 1988 blev landet, blev registreret korrekt eller efterfølgende blev berigtiget.

63. Det Forenede Kongeriges regering har derimod fremhævet, at Kommissionen ikke har godtgjort urigtighederne. I øvrigt beroede Kommissionens fastsættelse af overskudsmængderne på et skøn. Den har uafhængigt heraf understreget, at artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 udelukkende indeholder forpligtelsen til inden for en bestemt frist at meddele Kommissionen de informationer, der fremgår af logbøgerne. En forpligtelse, som Det Forenede Kongerige også har opfyldt.

64. Også i denne forbindelse har Det Forenede Kongeriges regering anset Kommissionens argumenter for at være utilstrækkelige, eftersom Kommissionen ikke har nævnt, hvilke foranstaltninger den mente, at man burde have vedtaget. Undersøgelserne, som de nationale myndigheder foretog i samarbejde med Kommissionen, førte ikke til nye oplysninger vedrørende de faktiske fangststeder, hvorfor det ikke var muligt dels at berigtige de videregivne oplysninger, dels at rejse straffesag eller træffe administrative foranstaltninger mod de ansvarshavende personer.

65. Kommissionen har i svarskriftet fremhævet, at systemet til registrering af fangster udgør en væsentlig betingelse for at vedtage foranstaltninger til forebyggelse af overfiskeri, hvorfor det er af afgørende betydning, at de afgivne oplysninger er korrekte. Det Forenede Kongerige har i øvrigt ikke taget hensyn til, at medlemsstaterne i henhold til artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 2241/87, skal drage omsorg for, at alle landinger af bestande eller grupper af bestande, der er undergivet TAC eller kvoter, bliver registreret. Kommissionen har derudover gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 2241/87, idet dokumenterne vedrørende den pågældende mængde ikke er blevet opbevaret på behørig vis.

66. Det Forenede Kongeriges regering har anført, at Kommissionen i denne henseende har lagt en skrivelse til grund, som ikke var vedlagt stævningen. Endvidere er den

påståede tilsidesættelse af artikel 9, stk. 1 og 4, i forordning nr. 2241/87 i medfør af artikel 42, stk. 2, i Domstolens procesreglement blevet fremført for sent.

2. Bedømmelse

67. Det andet anbringende er det eneste anbringende, som specifikt vedrører den foreliggende sag. Alligevel må det anses for muligt at behandle dette anbringende ud fra de allerede nævnte principper[27].

68. Det bør bemærkes, at Det Forenede Kongerige i princippet anerkender de problemer, som er forbundet med usikkerheden vedrørende fangststederne for de omstridte mængder af makrel, og som Kommissionen har lagt til grund for sin opfattelse. De britiske myndigheders undersøgelser heraf viste ligeledes, at de registrerede oplysninger med hensyn til fangststederne var delvist urigtige, uden at det var muligt med sikkerhed at angive, til hvilken zone de pågældende mængder skulle henføres.

69. Det må således lægges til grund, at urigtighederne i forbindelse med en del af oplysningerne vedrørende fangststederne for makrel i 1988 er godtgjort.

70. Endvidere må man tiltræde Kommissionens opfattelse af, at medlemsstaternes forpligtelse i medfør af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 ikke blot begrænser sig til at videregive de oplysninger, som er blevet meddelt myndighederne i den pågældende medlemsstat inden for en bestemt frist. Hvis fællesskabsordningen skal fungere i praksis, afhænger dette i høj grad af pålideligheden af de oplysninger, som medlemsstaterne er i besiddelse af. For det første tjener oplysningerne til at give medlemsstaterne mulighed for i rette tid at iværksætte de foranstaltninger til forebyggelse af overfiskeri, som måtte være nødvendige i de enkelte tilfælde, og for det andet udgør de en ubetinget forudsætning for, at Kommissionen har mulighed for at udøve kontrol inden for dette område. I den forbindelse skal henses til artikel 10 EF, i henhold til hvilken medlemsstaterne letter Fællesskabets institutioner gennemførelsen af deres opgaver.

71. I overensstemmelse hermed kan medlemsstaternes forpligtelse i henhold til artikel 9, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2241/87 ikke begrænses til, at de samlede oplysninger meddeles Kommissionen i rette tid. De skal derimod inden for rimelighedens grænser i det mindste sørge for, at der ikke forekommer fejlagtige oplysninger, samt i tvivlstilfælde gøre deres yderste for at medvirke til, at de faktiske omstændigheder hurtigst muligt opklares. I øvrigt skal det påpeges, at artikel 9, stk. 2, kræver, at medlemsstaternes meddelelse til Kommissionen skal indeholde oplysning om fangststedet. Hvis rigtigheden af disse

27 — Jf. ovenfor, punkt 43 ff.

oplysninger ikke var afgørende, ville den anførte forpligtelse ikke have nogen betydning[28].

72. Artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 2241/87 ses allerede at være tilsidesat på baggrund af den kendsgerning, at de britiske myndigheder ikke på tilstrækkeligt vis har sikret, at de kompetente nationale myndigheder registrerede en betydelig mængde makrel i 1988 korrekt.

73. Der er sket en tilsidesættelse af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 2241/87, fordi de kompetente nationale myndigheder videregav urigtige oplysninger samt efterfølgende undlod at korrigere disse oplysninger. At bevismaterialet ikke var tilstrækkeligt til at rejse straffesag eller træffe administrative foranstaltninger, berettiger ikke i sig selv denne tilsidesættelse.

74. I overensstemmelse med principperne om bevisbyrdefordelingen[29], som indledningsvis anført, har Kommissionen efter min opfattelse tilstrækkeligt godtgjort, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 9, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2241/87. Den har nemlig godtgjort, at oplysningerne fra Det Forenede Kongeriges regering i vid udstrækning var åbenlyst upålidelige. Deraf fremgår imidlertid, at de britiske myndigheder i 1988 hverken har sikret sig, at de oplysninger, som de modtog, var korrekte, eller at de oplysninger, som de meddelte Kommissionen, var tilstrækkelig pålidelige.

75. Med hensyn til opbevaring af dokumenter, der danner grundlag for den pågældende medlemsstats meddelelser til Kommissionen, har Kommissionen ikke anført, om Det Forenede Kongerige har tilsidesat sin forpligtelse. Det kan således ikke konstateres, om der foreligger en tilsidesættelse af artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 2241/87.

76. Det skal således konstateres, at Det Forenede Kongerige i 1988 har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 9, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2241/87, idet det har undladt at iværksætte tilstrækkelige foranstaltninger til sikring af en korrekt indberetning vedrørende landinger af makrel.

28 — Jf. ligeledes artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 2241/87: »Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at efterprøve rigtigheden af de oplysninger, der er modtaget [...]«

29 — Jf. ovenfor, punkt 43 ff.

D — *Forsinket forbud mod fiskeri*

1. Parternes argumenter

77. Kommissionen har under henvisning til fast retspraksis [30] anført, at det af artikel 10 i forordning nr. 2057/82 og af artikel 11 i forordning nr. 2241/87 følger, at medlemsstaterne af hensyn til bevarelsen af fiskeressourcerne rettidigt skal træffe alle passende foranstaltninger for at undgå, at de kvoter, som medlemsstaterne er blevet tildelt, overskrides. Kravet om rettidig handling indeholder forpligtelsen til at træffe bindende foranstaltninger med henblik på at udstede et foreløbigt forbud mod enhver fiskeriaktivitet, allerede inden kvoterne er opbrugt. De britiske myndigheder har i samtlige tilfælde enten slet ikke handlet, eller ikke handlet rettidigt.

78. Det Forenede Kongeriges regering har heroverfor gjort gældende, at forpligtelsen til at udstede et foreløbigt forbud mod enhver fiskeriaktivitet kun er relevant, når det er muligt at forudse, at kvoten rent faktisk vil blive overskredet. Kommissionen har imidlertid ikke godtgjort, at man i hvert enkelt tilfælde har undladt at udstede forbud på trods af, at det var muligt at forudse, at kvoterne ville blive overskredet. Kun i fem tilfælde [31] har den angivet konkrete tal, uden imidlertid at tage hensyn til visse forklaringer [32].

79. Kommissionen har i svarskriftet bevidst udeladt tilfældene af fiskeri i ulovlige zoner og kommer kun ind på de enkelte tilfælde af overfiskeri. I denne forbindelse har den fastholdt, at Det Forenede Kongeriges regering ikke har bestridt, at kvoterne allerede var overskredet på det tidspunkt, hvor de pågældende forbud trådte i kraft. Kommissionen har endvidere ved hjælp af tal påvist, at kvoterne var opbrugt på tidspunktet for foranstaltningernes ikrafttræden. Det fremgår af dom af 5. oktober 1989 i sagen Kommissionen mod Nederlandene [33], at Kommissionen allerede har opfyldt sin bevisbyrde, når den anfører, hvor store de samlede fangster var på det tidspunkt, da foranstaltningerne trådte i kraft. Også i den foreliggende sag er det udelukkende dette tidspunkt, der er af afgørende betydning.

2. Bedømmelse

80. Ifølge Domstolens faste praksis [34] er medlemsstaterne i henhold til artikel 10 i

30 — Dom af 20.3.1990 i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 20, af 31.1.1991, i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 20, og af 7.12.1995, sag C-52/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4443, præmis 29.

31 — Rødspætte i område V b, VI, XII og XIV i 1986. Rødspætte i område VII a i 1986. Søtunge i område VII f og g i 1990, rødspætte i område II og IV i 1990 og rødspætte i område VII e i 1997.

32 — Jf. ovenfor, punkt 27 ff. og 37 ff.

33 — Nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 13.

34 — Jf. dom af 1.2.2001 i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 2, og den deri nævnte retspraksis.

forordning nr. 2057/82 og artikel 11 i forordning nr. 2241/87[35] forpligtet til at træffe bindende foranstaltninger med henblik på at udstede et foreløbigt forbud mod enhver fiskeriaktivitet, allerede inden kvoterne er opbrugt.

81. Det må understreges, at en tilsidesættelse af de nævnte bestemmelser ikke kan være afhængig af, at Kommissionen godtgør bestemte fangstmængder, når der ifølge medlemsstatens egne angivelser slet ikke er blevet vedtaget foranstaltninger på trods af, at kvoterne var overskredet. At Kommissionen kun har fremlagt tal i fem tilfælde[36] skyldes, at der i de øvrige tilfælde overhovedet ikke blev vedtaget foranstaltninger med henblik på at udstede et foreløbigt forbud mod fiskeriaktiviteterne.

82. Manglen på foranstaltninger i forbindelse med tilfældene af overfiskeri i årene 1985-1987 blev fra Det Forenede Kongeriges regerings side hovedsageligt begrundet med, at disse tilfælde af overfiskeri skulle tilskrives de anglo-spanske fartøjer. Som følge heraf var det vanskeligt at registrere fangstmængderne rettidigt, hvilket skulle forklare tidspunktet for de pågældende foranstaltningers vedtagelse.

83. Ifølge Domstolens faste praksis kan en medlemsstat ikke undlade at vedtage passende kontrolforanstaltninger under påberåbelse af praktiske vanskeligheder. Tværtimod påhviler det medlemsstaterne, som skal gennemføre fællesskabsbestemmelserne på området for fiskerivarer, at løse disse vanskeligheder ved at træffe passende foranstaltninger[37].

84. På baggrund heraf er en henvisning til praktiske vanskeligheder — som eksempelvis Det Forenede Kongeriges regerings henvisning til de nævnte landinger i Spanien og de udsving, der foreligger i forbindelse med størrelsen på de mængder, som er landet i andre medlemsstater eller tredjelande — ikke mulig. Det gælder i endnu højere grad, når der henses til, at disse vanskeligheder på ingen måde var uovervindelige, samt den kendsgerning, at der findes fællesskabsbestemmelser om dataoverføring mellem medlemsstaterne og med tredjelande[38].

85. Endelig bør man tiltræde Kommissionens argument om, at ophævelsen af fangstlicenserne i 1990 for fiskerfartøjer med en længde på over 10 meter ikke er ensbetydende med et forbud mod fiskeri, da dette ikke berører samtlige fartøjer.

35 — I henhold til dom af 7.12.1995 i sagen Kommissionen mod Frankrig (nævnt ovenfor i fodnote 30) udgør artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 den samme forpligtelse for medlemsstaterne som artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82.

36 — Jf. fodnote 34.

37 — Dom af 1.2.2001 i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 44, af 7.12.1995 i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 30, og af 20.3.1990 i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 18.

38 — Jf. f.eks. artikel 6 og 7 i forordning nr. 2057/82.

86. I de tilfælde, hvor der blev vedtaget foranstaltninger, har Kommissionen således på baggrund af de fangstmængder, som var landet, da foranstaltningerne trådte i kraft, tilstrækkelig godtgjort, at det ikke er lykkedes Det Forenede Kongerige at udstede et midlertidigt forbud mod fiskeri, inden de tildelte kvoter blev overskredet.

87. Af ovenstående betragtninger fremgår, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82 og artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87, idet det ikke eller ikke rettidigt midlertidigt har forbudt fiskeriaktiviteter for særlige bestande, når kvoterne for disse bestande var opbrugt.

E — *Manglende vedtagelse af strafferetlige eller administrative sanktioner*

1. Parternes argumenter

88. Kommissionen har gjort den opfattelse gældende, at medlemsstaterne i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2057/82 i den til enhver tid gældende affattelse og artikel 1 i forordning nr. 2241/87 er forpligtet til at rejse straffesag eller træffe administrative foranstaltninger mod enhver ansvarshavende person, der ikke har overholdt de gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger [39]. Praktiske vanskeligheder, såsom Det Forenede Kongeriges regerings påståede mangel på tilstrækkeligt bevismateriale, berettiger ikke de britiske myndigheders passivitet. Heller ikke den omstændighed, at de »ansvarlige« fartøjer opererede i farvande, der ikke hørte under disses højhedsområde, berettiger dette.

89. Det Forenede Kongeriges regering har på sin side gjort gældende, at Kommissionen ifølge fast retspraksis [40] skal anføre »bestemte og konkrete forhold«, hvoraf det fremgår, at en medlemsstats kompetente myndigheder systematisk har undladt at retsforfølge de ansvarlige personer for sådanne tilsidesættelser. Kommissionen har imidlertid ikke forelagt et sådant bevis og ej heller kunnet anføre et enkelt tilfælde, hvor de britiske myndigheder på trods af entydigt og tilstrækkeligt bevismateriale ikke har handlet.

90. Hvad angår de anglo-spanske fartøjer har Det Forenede Kongeriges regering endvidere gjort gældende, at de britiske myn-

39 — Artikel 1 i forordning nr. 2057/82 vedrører i sin oprindelige affattelse kun kaptajner. En mere vidtgående forpligtelse svarende til affattelsen i de senere udgaver fremgår imidlertid implicit af artikel 10 EF.

40 — Dom af 5.10.1989 i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 18-20, og af 7.12.1995 i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 30, præmis 33-36.

digheder ikke havde modtaget tilstrækkelige informationer fra de spanske myndigheder vedrørende overtrædelser, begået af fartøjer, der er registreret i Det Forenede Kongerige. Først med Rådets forordning (EØF) nr. 3483/88 [41] er der blevet skabt et forbedret grundlag for samarbejdet mellem medlemsstaterne.

91. Endelig har Det Forenede Kongeriges regering i duplikken anført foranstaltninger, som i den pågældende periode angiveligt blev iværksat over for de i forbindelse med visse overtrædelser ansvarlige personer.

2. Bedømmelse

92. Først og fremmest skal det fastholdes, at der i medfør af såvel den oprindelige ordlyd af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2057/82 som af den ændrede ordlyd ved forordning nr. 3723/85 og nr. 4027/87 principielt er pligt til at rejse straffesag eller træffe administrative foranstaltninger i tilfælde af, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger. Spørgsmålet er, om Kommissionen har godtgjort, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat denne forpligtelse i den pågældende periode.

41 — Forordning af 7.11.1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 2241/87 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (EFT L 306, s. 2).

93. Da tilsidesættelsen i det foreliggende tilfælde bestrides, er det jo også nødvendigt at komme ind på spørgsmålet om bevisbyrdefordelingen.

94. Ganske vist fremgår det af fast retspraksis, at Kommissionen skal anføre »bestemte og konkrete forhold« med hensyn til den påståede tilsidesættelse [42]. Derimod kan det hverken på baggrund af retspraksis eller praktiske overvejelser konkluderes, at Kommissionen skal pålægges forpligtelsen til at godtgøre, at sanktionsforanstaltninger systematisk ikke er blevet vedtaget.

95. Domstolen udtalte sig i sin dom af 7. december 1995 i sagen Kommissionen mod Frankrig [43] om betydningen af den pågældende forpligtelse set i lyset af de formål, som fællesskabsordningen søger at opfylde [44]. Da tilsidesættelsen i denne sag imidlertid var ubestridt [45], fandt Domstolen det dengang ikke nødvendigt at undersøge bevismaterialet.

96. Hvis Kommissionen skulle godtgøre, at en medlemsstat systematisk har forholdt sig

42 — Dom af 5.10.1989 i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 20.

43 — Nævnt ovenfor i fodnote 30.

44 — Jf. præmis 35 i den nævnte dom: »Hvis en medlemsstats myndigheder systematisk afholder sig fra at forfølge dem, der er ansvarlige for overtrædelser af denne art, vil det skade såvel bevarelsen og forvaltningen af fiskeressourcerne som den ensartede anvendelse af den fælles fiskeripolitik.«

45 — Dette fremgår af præmis 33 i den nævnte dom.

passiv, ville dette indebære, at den skulle føre negativt bevis. Set i lyset af de ovenfor anførte principielle overvejelser[46] er det klart ikke hensigtsmæssigt at afkræve Kommissionen en sådan bevisførelse.

97. I den foreliggende sag har Kommissionen under alle omstændigheder påvist, at Det Forenede Kongerige — i strid med sine forpligtelser i henhold til artikel 5 i forordning nr. 2057/82 og artikel 4 i forordning nr. 2241/87 — ikke har forelagt den nogen informationer vedrørende sådanne foranstaltninger under hele den administrative procedures forløb. Det Forenede Kongeriges regering har derimod begrænset sig til at henvise til vanskelighederne, der var forbundet med, at hovedparten af de for overfiskeriet ansvarlige fartøjer under britisk flag ikke opererede i farvande, der hørte under dets højhedsområde. Hermed påberåber Det Forenede Kongerige sig en praktisk vanskelighed, som imidlertid ifølge fast retspraksis ikke berettiger en tilsidesættelse af en forpligtelse[47].

98. Det Forenede Kongeriges regerings argument om, at der ikke forelå en forpligtelse til at rejse straffesag eller indlede administrative foranstaltninger, idet bevismaterialet ikke var tilstrækkeligt i henhold til national lovgivning, kan heller ikke tiltrædes. Dette utilstrækkelige bevismateriale kan nemlig tilskrives den kendsgerning, at de nationale myndigheder i strid med de fællesskabsretlige forpligtelser ikke har ført tilstrækkeligt opsyn med fiskeriet og de dermed forbundne aktiviteter. I sidste ende indebærer dette argument, at man ved hjælp af en tilsidesættelse søger at berettige en anden tilsidesættelse.

99. Endelig skal det undersøges, i hvilket omfang der skal tages hensyn til det bevismateriale, som Det Forenede Kongeriges regering fremlagde som bilag til duplikken. Artikel 42, stk. 2, i Domstolens procesreglement, der vedrører bestemmelserne i forbindelse med forsinkelse, kunne nemlig udgøre en hindring herfor. Det Forenede Kongeriges regering henviser som begrundelse herfor til sagens sene indledning, som har vanskeliggjort sammenlægningen af informationerne. Heller ikke den kendsgerning, at tidspunktet for de faktiske omstændigheder ligger betydeligt tilbage i tiden, kan begrunde, hvorfor Det Forenede Kongerige ikke allerede kom ind på spørgsmålet under den administrative procedure. Denne begrundelse må således klart være utilstrækkelig[48].

100. Det fremgår således af ovenstående overvejelser, at Det Forenede Kongerige

46 — Jf. ovenfor, nr. 49 f.

47 — Jf. dom af 20.3.1990 i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 23.

48 — Jf. ligeledes i denne forbindelse artikel 10 EF. Hvad angår indholdet af de fremlagte informationer skal det blot bemærkes, at det ikke heraf fremgår, om der er anlagt sag i et betydeligt antal af tilfælde.

har tilsidesat artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2057/82 og artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87, sammenholdt med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, idet det har undladt at indlede strafferetlig eller administrativ påtale over for de skippere, som har overtrådt forordningerne, eller over for enhver anden person, der er ansvarlig for overtrædelserne.

V — Sagens omkostninger

101. 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 Det Forenede Kongeriget tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Det Forenede Kongeriget har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

102. På baggrund af ovenstående foreslår jeg derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Det Forenede Kongerige har med hensyn til årene 1985-1988 og 1990 tilsidesat sine forpligtelser efter a) 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. 2057/82 af 29. juni 1982 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol med fiskeri fra fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne (med hensyn til perioden indtil den 1.8.1987) og artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (med hensyn til den efterfølgende periode), b) artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82 og artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87, c) artikel 9, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2241/87,

samt d) artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2057/82, henholdsvis artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87, jf. artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, idet det har undladt

— at fastsætte egnede foranstaltninger til udnyttelse af de kvoter, det har fået tildelt

— at gennemføre de inspektioner og øvrige kontrolforanstaltninger, som er foreskrevet i de pågældende fællesskabsforordninger

— midlertidigt at forbyde fiskeriaktiviteter for særlige bestande, når kvoterne for disse bestande var opbrugt

— at træffe tilstrækkelige foranstaltninger for at undgå fejlagtige indberetninger vedrørende landinger af makrel i 1988, og

— at indlede administrativ eller strafferetlig påtale over for de skippere, som har overtrådt forordningerne, eller over for enhver anden person, der er ansvarlig for overtrædelserne.

2) Det Forenede Kongerige betaler sagens omkostninger.