FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

föredraget den 5 mars 2002 [1]

I — Inledning

1. Förevarande fördragsbrottsförfarande rör brittiska myndigheters förhållningssätt beträffande förvaltningen av fångstkvoter av fisk för åren 1985—1988 och 1990. I det parallella förfarandet i mål C-140/00 har kommissionen framfört liknande kritik beträffande fiskeåren 1991—1996.

2. Till sitt försvar har den brittiska regeringen huvudsakligen anfört att kommissionen inte har fullgjort sin bevisföringsskyldighet beträffande det påstådda fördragsbrottet den har gjort gällande, utan att kommissionen helt har bestritt de fall av överfiske för de berörda fiskeåren som kommissionen har kritiserat. Förevarande mål rör således framför allt frågan om fördelningen av bevisbördan.

3. Domstolen har redan i sin dom av den 1 februari 2001 i mål C-333/99 [2] yttrat sig i detta avseende. Följaktligen skall här bedömas huruvida det, i synnerhet av den brittiska regeringens argument, framgår nya aspekter som talar mot att överföra de aspekter som ligger till grund för nämnda dom på förevarande mål. Om detta inte är fallet är det avgörande huruvida kommissionens argument motiverar de fastställanden som har yrkats.

II — Tillämpliga bestämmelser

4. Enligt artikel 1 i förordning (EEG) nr 170/83 [3] är syftet med förordningen att skydda fiskebankar, bevara havets biologiska resurser och säkerställa ett balanserat utnyttjande av dessa på varaktig grund och på tillfredsställande ekonomiska och sociala villkor.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Dom av den 1 februari 2001 i mål C-333/99, kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-1025). Se i detta avseende även mitt förslag till avgörande i de förenade målen C-418/00 och C-419/00, kommissionen mot Frankrike (REG 2002, s. I-3969, s. I-3972).

3 — Förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 om fastställande av ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna (EGT L 24, s. 1). Denna förordning ersattes senare av 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).

5. I artikel 2.1 i förordning nr 170/83 föreskrivs att de bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att uppnå de ovannämnda målen skall genomföras. Enligt artikel 2.2 kan de åtgärder som avses i punkt 1 bland annat bestå i att begränsa fiskeansträngningen, särskilt genom att begränsa fångsten.

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

7. Med tillämpning av denna bestämmelse tilldelades Förenade kungariket fångstkvoter för åren 1985—1988 respektive 1990 genom rådets förordning (EEG) nr 1/85,[4] rådets förordning (EEG) nr 3721/85,[5] rådets förordning (EEG) nr 4034/86,[6] rådets förordning (EEG) nr 3977/87,[7] respektive genom rådets förordning (EEG) nr 4047/89.[8]

8. Vad beträffar förvaltning av kvoter föreskrivs i artikel 5.2 i förordning

4 — Rådets förordning (EEG) nr 1/85 av den 19 december 1984 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av preliminära högsta tillåtna fångstmängder för år 1985 och av vissa villkor för fångsten (EGT L 1, s. 1). Denna förordning ersattes av rådets förordning (EEG) nr 800/85 av den 26 mars 1985 om en andra ändring av förordning (EEG) nr 1/85 (EGT L 89, s. 4), rådets förordning (EEG) nr 2756/85 av den 27 september 1985 om en tredje ändring av förordning (EEG) nr 1/85 (EGT L 259, s. 68), och rådets förordning (EEG) nr 3720/85 av den 20 december 1985 om en fjärde ändring av förordning (EEG) nr 1/85 (EGT L 361, s. 1).

5 — Rådets förordning (EEG) nr 3721/85 av den 20 december 1985 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av totala tillåtna fångstmängder för år 1986 och av vissa villkor för fångsten (EGT L 361, s. 5). Denna förordning ersattes av rådets förordning (EEG) nr 3777/85 av den 31 december 1985 om ändring av förordning (EEG) nr 3721/85 (EGT L 363, s. 1), rådets förordning (EEG) nr 114/86 av den 20 januari 1986 om förlängning av giltighetstiden för förordningarna (EEG) nr 3721/85, (EEG) nr 3730/85, (EEG) nr 3734/85, och (EEG) nr 3777/85 avseende fiskesektorn, till den 31 december 1986 (EGT L 17, s. 4), rådets förordning (EEG) nr 2057/86 av den 25 juni 1986 om en tredje ändring av förordning (EEG) nr 3721/85 (EGT L 176, s. 3), rådets förordning (EEG) nr 2374/86 av den 24 juli 1986 om en fjärde ändring av förordning (EEG) nr 3721/85 (EGT L 206, s. 4), rådets förordning (EEG) nr 3221/86 av den 21 oktober 1986 om en femte ändring av förordning (EEG) nr 3721/85 (EGT L 300, s. 2).

6 — Rådets förordning (EEG) nr 4034/86 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av totala tillåtna fångstmängder för år 1987 och av vissa villkor för fångsten (EGT L 376, s. 39). Denna förordning ersattes av rådets förordning (EEG) nr 1365/87 av den 18 maj 1987 om ändring av förordning (EEG) nr 4034/86 (EGT L 129, s. 15), rådets förordning (EEG) nr 1880/87 av den 30 juni 1987 om ändring av förordning (EEG) nr 4034/86 (EGT L 179, s. 4), rådets förordning (EEG) nr 2999/87 av den 5 oktober 1987 om ändring av förordning (EEG) nr 4034/86 (EGT L 285, s. 2), och rådets förordning (EEG) nr 3545/87 av den 23 november 1987 om en fjärde ändring av förordning (EEG) nr 4034/86 (EGT L 337, s. 7).

7 — Rådets förordning (EEG) nr 3977/87 av den 21 december 1987 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av totala tillåtna fångstmängder (för år 1988) och av vissa villkor för fångsten (EGT L 375, s. 1). Denna förordning ersattes av rådets förordning (EEG) nr 3173/88 av den 14 oktober 1988 om ändring av förordning (EEG) nr 3977/87 (EGT L 282, s. 30), rådets förordning (EEG) nr 3286/88 av den 20 oktober 1988 om ändring av förordning (EEG) nr 3977/87 (EGT L 292, s. 3), och rådets förordning (EEG) nr 3472/88 av den 7 november 1988 om ändring av förordning (EEG) nr 3977/87 (EGT L 305, s. 12).

8 — Rådets förordning (EEG) nr 4047/89 av den 19 december 1989 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av totala tillåtna fångstmängder (för år 1990) och av vissa villkor för fångsten (EGT L 389, s. 1). Denna förordning ersattes av rådets förordning (EEG) nr 738/90 av den 22 mars 1990 om ändring av förordning (EEG) nr 4047/89 (EGT L 82, s. 7), rådets förordning (EEG) nr 1874/90 av den 27 juni 1990 om en andra ändring av förordning (EEG) nr 4047/89 (EGT L 171, s. 1), och rådets förordning (EEG) nr 1887/90 av den 29 juni 1990 om en tredje ändring av förordning (EEG) nr 4047/89 (EGT L 172, s. 1).

nr 170/83 att "medlemsstaterna skall, i enlighet med tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser, fastställa närmare föreskrifter för hur de kvoter som tilldelats dem skall användas".

9. Kraven för att uppfylla denna skyldighet angavs först i rådets förordning (EEG) nr 2057/82.[9] I denna förordning fastslogs kontrollåtgärder av fiske som bedrivs från fiskefartyg vilka förde en medlemsstats flagg eller var registrerade i en medlemsstat i syfte att säkerställa att inskränkningarna av fiskemöjligheterna följdes. Dessa bestämmelser innehöll föreskrifter om de kontrollåtgärder som medlemsstaternas myndigheter skulle genomföra beträffande fiskefartygen och deras verksamhet på havet och i hamnarna. Vidare förpliktades medlemsstaterna att regelbundet underrätta kommissionen om deras kontrollverksamhet och om de åtgärder som i förekommande fall vidtagits då de gemensamma fiskebestämmelserna åsidosatts.

10. I artikel 1 i förordning nr 2057/82, i dess ursprungliga lydelse, reglerades i utdrag följande:

"1. För att säkerställa att alla gällande regler om åtgärder för bevarande och kontroll följs skall varje medlemsstat inom sitt territorium och inom de marina farvatten som lyder under dess överhöghet och jurisdiktion utöva kontroll över hamnar och de fartyg, som för en medlemsstats flagg eller är registrerade i en medlemsstat.

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

11. Den 1 januari 1986 ändrades förordning nr 2057/82 genom rådets förordning (EEG) nr 3723/85.[10] Medlemsstaternas skyldighet att vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder för det fall att kontrollerna eller inspektionerna åsidosatts utsträcktes härvid ytterligare, varvid sådana åtgärder inte endast skulle vidtas mot det berörda fartygets befälhavare utan även mot varje annan ansvarig person.

12. Den 1 januari 1987 ändrades artikel 1 i förordning nr 2057/82 på nytt. Artikeln

9 — Rådets förordning (EEG) nr 2057/82 av den 29 juni 1982 om fastställande av vissa åtgärder för kontroll av fiske som bedrivs från medlemsstaternas fartyg (EGT L 220, s. 1).

10 — Rådets förordning (EEG) nr 3723/85 av den 20 december 1985 om ändring av förordning (EEG) nr 2057/82 om fastställande av vissa åtgärder för kontroll av fiske som bedrivs från medlemsstaternas fartyg (EGT L 361, s. 42).

har i dess nya lydelse [11] följande lydelse i utdrag:

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

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

13. Enligt artikel 6.1 i förordning nr 2057/82, i dess lydelse enligt förordning nr 3723/85, skall befälhavaren eller dennes ställföreträdare efter varje resa avge en deklaration till myndigheterna i den medlemsstat vars landningsställe används, vilken skall innehålla uppgift om de landade mängderna av dessa fångster samt upplysning om fångstplatsen. Enligt punkt 2 skall medlemsstaterna granska riktigheten av dessa uppgifter.

14. Enligt artikel 7.1 i förordning nr 2057/82, i dess lydelse enligt förordning nr 4027/86, skall befälhavaren meddela den medlemsstat vars flagg hans fiskefartyg för eller i vilken hans fiskefartyg är registrerat om bland annat fångstmängder och fångstplatser i den mån de rör bestånd eller grupper av bestånd som är föremål för kvotbestämmelser för det fall denne har omlastat den berörda fångsten till ett annat fartyg eller landat den utanför gemenskapens territorium.

15. I artikel 10 i förordning nr 2057/82, i dess lydelse enligt förordning nr 4027/86, 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.

11 — Rådets förordning (EEG) nr 4027/86 av den 18 december 1986 om ändring av förordning (EEG) nr 2057/82 om fastställande av vissa åtgärder för kontroll av fiske som bedrivs från medlemsstaternas fartyg (EGT L 376, s. 4).

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 medlemsstaterna 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.

3. På grundval av den tillgängliga informationen skall kommissionen efter en anmälan i enlighet med punkt 2 eller på eget initiativ fastställa datumet för när den kvot, tilldelning eller andel som står till gemenskapens förfogande skall anses vara förbrukad; det gäller sådana fångster ur ett bestånd eller en grupp av bestånd som är underkastade en TAC, kvot eller någon annan form av kvantitativ begränsning, vilka tagits från fiskefartyg som för en medlemsstats flagg eller är registrerade i en medlemsstat.

I samband med bedömningen av den situation som avses i första stycket skall kommissionen underrätta de berörda medlemsstaterna om utsikterna till ett fiskestopp till följd av att en TAC förbrukats.

..."

16. Den 1 augusti 1987 ersattes förordning nr 2057/82 av rådets förordning (EEG) nr 2241/87. [12] Denna förordning, som i sin tur upphävdes den 1 januari 1994, kodifierade förordning nr 2057/82 i dess ändrade lydelser. Artiklarna 1 och 11 i förordning nr 2241/87 motsvarade således artiklarna 1 och 10 i förordning nr 2057/82, i dess lydelse enligt förordning nr 4027/86.

17. Artikel 9 i förordning nr 2241/87 har, i utdrag, följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna skall se till att alla landningar av sådana bestånd eller grupper av bestånd som omfattas av en TAC eller kvot från fiskefartyg som för en medlemsstats flagg eller är registrerade i en medlemsstat blir registrerade. [...]

2. Före den 15 i varje månad skall varje medlemsstat anmäla till kommissionen

12 — 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).

vilka mängder som under föregående månad landats av ett bestånd eller en grupp av bestånd som omfattas av en TAC eller kvot och överlämna alla upplysningar som erhållits i enlighet med artiklarna 7 och 8.

Anmälningarna till kommissionen skall innehålla uppgift om fångstplats enligt artiklarna 5 och 6 samt om de berörda fiskefartygens nationalitet.

Utan att det påverkar tillämpningen av övriga bestämmelser i denna punkt skall medlemsstaterna på kommissionens begäran lämna mer detaljerad eller regelbunden information än vad som krävs i denna punkt, om fångsterna ur bestånd eller grupper av bestånd inom en TAC eller kvot riskerar att nå nivån för tillåten fångstmängd eller kvot.

3. Kommissionen skall underrätta medlemsstaterna om inkomna anmälningar avseende denna artikel inom 10 dagar räknat från den dag den tog emot dessa anmälningar.

4. Varje medlemsstat skall bevara eller låta bevara de dokument som inlämnats till dess behöriga myndigheter i enlighet med artiklarna 5 och 6 och de särskilda tillämpningsföreskrifterna för dessa artiklar, så att dokumenten som ligger till grund för de anmälningar till kommissionen som avses i punkt 2 kan spåras under en tid av tre år räknat från början av året som följer på det år under vilket landningarna ägt rum."

III — Faktiska omständigheter, det administrativa förfarandet och parternas yrkanden

A — *De faktiska omständigheterna och det administrativa förfarandet*

18. Kommissionen har huvudsakligen kritiserat Förenade kungariket för att ha överskridit de fångstkvoter som denna medlemsstat tilldelades för olika fiskbestånd för åren 1985—1988 samt för år 1990.

19. Genom skrivelser av den 2 oktober 1986, den 13 maj 1987 och den 26 mars 1991 uppmärksammade kommissionen den brittiska regeringen på att fångstkvoterna avseende olika fiskbestånd för år 1985 hade överskridits.

20. I dessa skrivelser kritiserade kommissionen den brittiska regeringen i synnerhet

för att denna i strid med gemenskapsrättens relevanta bestämmelser hade underlåtit att vidta åtgärder för att förebygga dessa överskridanden.

21. Den 9 december 1986, den 11 juni 1987 och den 16 maj 1991 besvarade Förenade kungariket de aktuella formella underrättelserna beträffande överfisket för år 1985, den 10 november 1987 och den 16 maj 1991 beträffande överfisket för år 1986, den 28 juni 1989 och den 16 maj 1991 beträffande överfisket för år 1987, den 22 juli 1991 beträffande överfisket för år 1988 och den 19 april 1993 beträffande överfisket för år 1990.

22. Den brittiska regeringen gav i sina svarsskrivelser en mängd förklaringar till de ifrågavarande fallen av överfiske och hänvisade i synnerhet till oförutsebara och oväntade landningar, dåliga väderleksförhållanden och försenade landningsförklaringar beträffande landningar i Spanien från fiskefartyg, som visserligen förde brittisk flagg eller var registrerade i Förenade kungariket, men vars verksamhet utövades från spanska hamnar (nedan kallade brittisk-spanska fartyg).

23. Eftersom dessa skrivelser enligt kommissionens åsikt inte undanröjde misstanken om fördragsbrott riktade kommissionen den 21 november 1988 ett motiverat yttrande beträffande år 1985 till Förenade kungariket. Den 9 februari 1989 riktades ett motiverat yttrande beträffande år 1986 till Förenade kungariket. Det motiverade yttrandet av den 1 oktober 1992 rör åren 1985, 1986 och 1987. Slutligen rör det motiverade yttrandet av den 17 april 1996 åren 1998 och 1990.

24. I skrivelser av den 8 februari 1989, den 17 april 1989 och av den 5 februari 1993 beträffande åren 1985—1987, och i en skrivelse av den 13 juni 1996 beträffande åren 1988 och 1990 yttrade sig Förenade kungariket i detta avseende. I dessa hänvisade den brittiska regeringen i synnerhet till åtgärder i syfte att förbättra registreringen av de brittisk-spanska fartygens verksamhet, vilka enligt deras åsikt skulle ha förhindrat ett senare överfiske.

Fiskeåret 1985

25. Beträffande år 1985 har kommissionen grundat sin talan på nio fall som å ena sidan rör överfisket och å andra sidan fiske i områden i vilka Förenade kungariket inte förfogar över några kvoter (nedan kallat fiske i otillåtna områden).[13] De brittiska myndigheterna har i svarsskrivelsen av den 11 juni 1987 angående kommissionens formella underrättelse av den 2 oktober 1986 gjort gällande att åtminstone sex av dessa fall åtminstone till viss del kunde sättas i förbindelse med de brittisk-spanska fartygen.

13 — För de exakta siffrorna hänvisas här och i det följande till referentens rapport tillsammans med kommissionens talan.

Fiskeåret 1986

26. Beträffande år 1986 har kommissionen grundat sin talan på fyra fall av överfiske och ett fall av fiske i otillåtna områden.

27. Beträffande fångst av flundra i områdena V b (EG-område), VI, XII och XIV har Förenade kungariket visserligen framhävt att redan i mitten av november uppgick fångsten till 14 — av 15 tillåtna — ton, varför fisket förbjöds den 29 november 1986. Enligt de siffror som står till kommissionens förfogande hade kvoten på 15 ton emellertid förbrukats redan i oktober, vilket innebär att fisket borde ha stoppats redan vid denna tidpunkt. Oavsett detta har efter förbudet ytterligare tre ton landats fram till årets slut.

28. Beträffande fångsten av flundra i område VIIa har de brittiska myndigheterna förklarat att en del av överfisket härrörde från de brittisk-spanska fartygen. Vidare hade de redan den 13 oktober beslutat om en minskning av fisket med tio procent; denna minskning visade sig emellertid vara otillräcklig eftersom fångsterna oväntat ökade, så att fisket med verkan från den 15 november förbjudits helt. Häremot har kommissionen invänt att inskränkningen gjordes först vid en tidpunkt då 707 av 720 ton av årskvoten hade landats. Dessutom hade landningarna fortsatt efter att förbudet hade utfärdats, så att i vart fall 5 ton fångades efter detta förbud.

29. Enligt den brittiska regeringens åsikt skall likaledes överfisket av kummel och torsk till viss del tillskrivas brittisk-spanska fartyg. Beträffande torsk har den brittiska regeringen även åberopat att ett betydande antal landningar företas av mindre fartyg vilka inte omfattas av bestämmelserna om att föra loggbok.

30. Slutligen har de brittiska myndigheterna i sin skrivelse av den 17 april 1989 erkänt att fångsten av blåprickig forell och forell hade fortsatt även efter kommissionens instruktioner om att införa fiskestopp från den 15 oktober.

Fiskeåret 1987

31. Beträffande år 1987 har kommissionen grundat sin talan på två fall av överfiske och sex fall av fiske i otillåtna områden.

Fiskeåret 1988

32. Beträffande år 1988 har kommissionen grundat sin talan på ett fall av överfiske av makrill.

33. Kommissionen har påpekat att de brittiska myndigheterna efter utfärdandet av kommissionens förordning (EEG) nr 3165/88 [14] på begäran av kommissionen och med dess stöd har inlett en undersökning av brittiska fartyg beträffande fångstrapporterna för makrill.

34. Kommissionen anser utifrån resultaten av undersökningarna att av de mängder som enligt loggböckerna fångades i område VI, fångades i verkligheten 50 245,9 ton i område IV. Kommissionen har därför, enligt vad den anser vara en försiktig uppskattning, beslutat att tilldela område IV 25 000 ton, varvid den dock varit medveten om att inte många landningsförklaringar beträffande sammanlagt 32 000 ton hade förkommit, hade det möjligtvis framgått att en del av den tilldelade mängden i verkligheten skulle tilldelats andra områden.

14 — Kommissionens förordning (EEG) nr 3165/88 av den 14 oktober 1988 om fiskestopp för makrillfångst som bedrivs från fartyg som förs under Förenade kungarikets flagg (EGT L 282, s. 18).

35. Även om den exakta graden av överfisket av makrill fortfarande är omtvistad mellan den brittiska regeringen och kommissionen, har denna regering varken bestritt överfisket som sådant eller att en del härav beror på rättsstridiga fångster i område IV. Den brittiska regeringen har i sina skrivelser av 22 juli 1991 och av den 13 juli 1996 erkänt att det finns motsägelser mellan den information som kommissionen förfogar över och innehållet i loggböckerna, men har tillskrivit detta de dåliga väderleksförhållandena.

Fiskeåret 1990

36. Beträffande år 1990 har kommissionen grundat sin talan på fyra fall av överfiske.

37. Beträffande flundra och sjötunga har kommissionen gjort gällande att det var förutsebart att fångstkvoterna utan ett snabbt ingripande skulle komma att överskridas redan i slutet av oktober. Likväl vidtogs inga kontrollåtgärder. Enligt den brittiska regeringens åsikt kan dessa fall av överfiske hänföras till datorproblem samt till en väsentlig och oförutsebar ökning av landningar i Nederländerna.

38. Kommissionen har med hänsyn till torskfångsterna i de nordliga norska farvattnen anfört att de brittiska högsta tillåtna fångstmängderna i slutet av maj hade uppnått 2 571 ton och hade höjts med ytterligare 2 ton till december, trots att de brittiska myndigheterna den 27 april hade förbjudit fisket.

B — *Yrkanden*

39. Kommissionen anser på grund av de brittiska myndigheternas svar på dess motiverade yttranden att Förenade kungariket under de ifrågavarande fem åren inte har sett till att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bevarande och förvaltning av fiskeresurserna har följts, och har därför väckt förevarande talan. Med denna talan, som inkom till domstolens kansli den 30 november 1999, har Europeiska gemenskapernas kommission yrkat att

1. det skall fastställas att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt a) artikel 5.2 i förordning (EEG) nr 170/83 [15] och artikel 1.1 i förordning (EEG) nr 2057/82 [16] (avseende perioden fram till den 1 augusti 1987) samt artikel 1.1 i förordning (EEG) nr 2241/87 [17] (avseende den perioden därefter), b) artikel 10.2 i förordning (EEG) nr 2057/82 och artikel 11.2 i förordning (EEG) nr 2241/87, c) artikel 9 i förordning (EEG) nr 2241/87 och d) artikel 1.2 i förordning (EEG) nr 2057/82 respektive artikel 1.2 i förordning (EEG) nr 2241/87 tillsammans med artikel 5.2 i förordning (EEG) nr 170/83, genom att vart och ett av åren 1985—1988 och 1990

— inte ha fastställt detaljerade lämpliga bestämmelser om användande av de fiskekvoter som Förenade kungariket tilldelats,

— inte ha utfört inspektioner och andra kontroller i enlighet med de relevanta gemenskapsförordningarna,

— inte tills vidare ha förbjudit fiske av vissa bestånd när kvoten var förbrukad,

— inte ha vidtagit (endast under år 1988) tillräckliga åtgärder för att förhindra felregistrering av landningar av makrill,

15 — Se fotnot 3 ovan.
16 — Se fotnot 9 ovan.
17 — Se fotnot 12 ovan.

— inte ha vidtagit förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga åtgärder mot de befälhavare som åsidosatt förordningarna eller mot annan person som var ansvarig för sådana åsidosättanden.

2. Förenade kungariket skall ersätta rättegångskostnaderna.

40. Förenade kungariket har yrkat att talan skall ogillas och att kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.

IV — Bedömning

41. Beträffande samtliga grunder går parternas åsikter isär i fråga om huruvida kommissionen tillräckligt kan bevisa att Förenade kungariket har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter såsom den har gjort gällande. Före bedömningen av de enskilda grunderna för talan bör därför frågan om bevisbördans fördelning i fördragsbrottsförfarandet, som rör iakttagandet av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bevarande och förvaltning av fiskeresurserna, undersökas.

A — *Allmänna delen avseende bevisbördans fördelning*

42. Den brittiska regeringen har inte bestritt att ett betydande överfiske har ägt rum under åren 1985—1988 och 1990 (nedan kallad den berörda perioden). Den har — med två undantag — inte heller bestritt de siffror som ligger till grund för kommissionens talan. Den brittiska regeringen har däremot bestritt talan enligt vilken de behöriga nationella myndigheterna inte har sett till att de relevanta bestämmelserna har följts och att den omständigheten att de ifrågavarande fiskekvoterna inte har beaktats beror på detta.

43. Den brittiska regeringen har huvudsakligen grundat sitt försvar på att kommissionen visserligen har bevisat enskilda fall av överfiske men att den med avseende på de efterfrågade allmänna fastställandena inte har uppfyllt sin bevisskyldighet. Kommissionen har i synnerhet inte bevisat att vissa åtgärder inte har vidtagits. Den har i stället begränsat sig till att påstå detta på grund av enskilda fall av överfiske, vilket inte är tillräckligt för att tillgodose kraven på bevisbörda.

44. Till grund för sina överväganden har den brittiska regeringen med rätta lagt principen att kommissionen inte kan

grunda sin talan i ett fördragsbrottsförfarande på rena antaganden utan måste anföra konkreta omständigheter. [18]

45. Vid tillämpningen av denna princip i förfaranden beträffande innehållet i gemenskapsrättsliga bestämmelser om bevarande och förvaltning av fiskeresurserna skall dock även hänvisas till domen av den 1 februari 2001 i mål C-333/99. [19] Enligt denna (dom) följer av "förhållandet att det rör sig om betydande siffror, vilket i sin tur visar att situationen upprepat sig,... att överfisket måste vara en följd av att de franska myndigheterna hade underlåtit att uppfylla sina kontrollskyldigheter. Det finns således inte fog för den franska regeringens argument att kommissionen endast grundar sig på rena antaganden". [20]

46. Det skall därmed konstateras att kommissionens talan i ett förfarande beträffande iakttagandet av gemenskapsrättsliga bestämmelser om bevarandet och förvaltningen av fiskeresurserna inte redan därigenom att den — endast — grundas på enskilda fall av överfiske kan avvisas. Redan få fall av överfiske i de enskilda medlemsstaterna kan, när man ser dem tillsammans, allvarligt skada syftet med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna. Det är därför endast följdriktigt att det enligt domen i mål C-333/99 inte är siffrorna avseende de bestånd som har utsatts för överfiske som är av avgörande betydelse för fastställandet av att skyldigheterna som föreskrivs i de berörda bestämmelserna har åsidosatts, utan att det är omfattningen, relativt sätt, och eventuella upprepningar av överfisket som är av betydelse.

47. Vidare har kommissionen mycket riktigt påpekat att det i den gemenskapsrättsliga bestämmelsen inte föreskrivs vilka åtgärder som är nödvändiga för att följa kvoterna. Det är i stället medlemsstaternas sak att med hänsyn till lokala omständigheter välja de mest lovande åtgärderna. Därför kan inte av kommissionen krävas att den skall förebringa bevisning om vilken eller vilka åtgärder som skulle ha vidtagits eller skall vidtas för att förebygga överfiske.

48. Domstolens lösning i domen i mål C-333/99 förefaller vara lämplig i flera avseenden.

18 — Dom av den 5 oktober 1989 i mål 290/87, kommissionen mot Nederländerna (REG 1989, s. 3083), punkt 17, av den 20 mars 1990 i mål 62/89, kommissionen mot Frankrike (REG 1990, s. I-925), punkt 37, och av den 31 januari 1991 i mål C-244/89, kommissionen mot Frankrike (REG 1991, s. I-163), punkt 35.

19 — Se domen i målet kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 2).

20 — Se domen i målet kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 2), punkt 35. Se dessutom även mina förslag till avgörande av den 11 oktober 2001 i de anhängiga målen C-418/00 och C-419/00, kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 2).

49. Inledningsvis skall påpekas att bevisbördan fördelas på så sätt att ingen av parterna behöver förebringa negativ bevisning, vilket skulle vara mycket svårt. Kommissionen behöver därför inte bevisa att det inte företagits lämpliga åtgärder. Detta påminner om domstolens rättspraxis rörande bevisning om att bestämmelserna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts avseende korrigering av EUGFJ-uppgifter, enligt vilken en liknande fördelning av bevisbördan i synnerhet motiveras med att medlemsstaten är i bättre stånd att förebringa positiv bevisning. [21]

50. Inom området för den gemensamma fiskeripolitiken uppnås dess mål genom att medlemsstaterna i princip är skyldiga att uppvisa ett resultat, nämligen att de iakttar de fiskekvoter de har tilldelats, vilket i sin tur är absolut nödvändigt för att uppnå målen enligt artikel 1 i förordning nr 170/83. Jag skall således falla tillbaka på i synnerhet dessa överväganden vid bedömningen av talan nedan.

21 — Se bara domen av den 13 september 2001 i mål C-374/99, Spanien mot kommissionen (REG 2001, s. I-5943), punkt 15: "... även om det ankommer på kommissionen att styrka att bestämmelserna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts, den inte är skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som de nationella myndigheterna har utfört var otillräckliga eller att de sifferuppgifter som medlemsstaterna har inkommit med inte är korrekta..." Se även förslag till avgörande av generaladvokat Geelhoed, punkt 44: "[det] ankommer... på medlemsstaten att — med utgångspunkt från de uppgifter som bara denna och inte kommissionen förfogar över — visa att kommissionen felaktigt har fastställt omständigheterna, eller i tillämpliga fall, har bedömt dem fel..."

B — *Inget fastställande av detaljerade lämpliga bestämmelser om användande av fångstkvoterna*

1. Parternas argument

51. Enligt kommissionens åsikt framgår av medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 5.2 i förordning nr 170/83, nämligen att i enlighet med tillämpliga gemenskapsbestämmelser fastställa föreskrifter för hur de kvoter som tilldelats dem skall användas, att medlemsstaterna också skall se till att de föreskrivna åtgärderna följs, vilket i sin tur förutsätter att lämpliga sanktioner fastställs. Även om problemet som följer av landningar utanför Förenade kungariket sedan länge varit känt, har fallen av överfiske under hela den berörda perioden fortsatt, av vilket slutsatsen kan dras att Förenade kungariket inte har fastställt detaljerade lämpliga bestämmelser för ett lämpligt användande av fångstkvoterna eller att de behöriga nationella myndigheterna inte tillräckligt har kontrollerat iakttagandet av dessa bestämmelser.

52. Kommissionen har dessutom gjort gällande att de brittiska myndigheterna inte har säkerställt att samtliga fångster verkligen anmäls. Inte heller har något system för analys av samtliga fakta upprättats för att i rätt tid kunna införa ett tillfälligt fiske-

stopp. Vidare har inte säkerställts att en sådan instruktion följs. Slutligen har de brittiska myndigheterna inte försökt att underkasta de brittisk-spanska fartygen regelbunden kontroll i Förenade kungariket. Av detta framgår att skyldigheterna enligt artikel 1.1 i förordning nr 2057/82 (avseende perioden fram till 1 augusti 1987) respektive enligt artikel 1.1 i förordning nr 2241/87 (avseende perioden därefter) har åsidosatts.

2. Bedömning

53. Den brittiska regeringen har i överensstämmelse med sin allmänna försvarslinje [22] anfört att den eventuella avsaknaden av ett kontrollsystem under den berörda perioden inte kan hänföras till enskilda fall av överfiske, eftersom detta skulle resultera i ett otillåtet antagande. [23]

54. Den brittiska regeringen har dessutom hänvisat till den arbetskraft och de materiella medel den ställt till förfogande.

55. I den mån kommissionen har kritiserat avsaknaden av vissa åtgärder har den brittiska regeringen åberopat domen av den 28 oktober 1999 i mål C-328/96, [24] enligt vilken kommissionen specifikt skall påpeka för den berörda medlemsstaten att den måste vidta en viss åtgärd, om kommissionen avser att, på grund av att denna åtgärd inte vidtagits, väcka talan om fördragsbrott.

56. Inledningsvis skall konstateras att kommissionen har bevisat ett betydande antal fall av överfiske under den berörda perioden. I detta avseende skall framhävas att kommissionens siffror huvudsakligen är ostridiga.

57. Mot bakgrund av domen i mål C-333/99 [25] kan jag inte instämma i den brittiska regeringens argument avseende bevisbördans fördelning. Av det förhållandet att det rör sig om stora mängder och överfisket har upprepat sig kan mycket väl den slutsatsen dras att de kritiserade fallen av överfiske endast var möjliga på grund av att medlemsstatens behöriga nationella myndigheter inte tillräckligt har uppfyllt sina kontrollskyldigheter. [26] Den brittiska regeringens påstående att kommissionen endast har grundat sin talan på rena antaganden är således omotiverat.

22 — Se punkt 43 och följande punkter ovan.

23 — Se den rättspraxis som har nämnts i fotnot 18 ovan.

24 — Dom av den 28 oktober 1999 i mål C-328/96, kommissionen mot Österrike (REG 1999, s. I-7479), punkt 39.

25 — Se fotnot 2 ovan.

26 — Se även punkt 43 och följande punkter ovan.

58. Även hänvisningen till det antal kvoter som har iakttagits slår fel. Vid bedömningen av huruvida de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bevarande och förvaltning av fiskeresurserna har följts kan det, med hänsyn till målet att förvalta de enskilda bestånden, inte vara avgörande huruvida det antal som angetts i de kvoter som den berörda medlemsstaten har tilldelats har följts till övervägande del. Avgörande är i stället om medlemsstaten har iakttagit varje enskild kvot som den har tilldelats.

59. Den ovannämnda domen av den 28 oktober 1999 i mål C-328/96 föranleder ingen annan bedömning. I det nämnda målet motiverade kommissionen nämligen ett fördragsbrott med underlåtenheten att föreskriva en åtgärd. I förevarande fall handlar det emellertid inte om att vidta eller inte vidta en konkret åtgärd utan om att ett visst resultat uteblivit. Beträffande fastställandet av detaljerade lämpliga bestämmelser om användande av fångstkvoterna föreskrivs nämligen inte i gemenskapsrätten att vissa åtgärder skall vidtas, utan endast att åtgärder skall fastställas vilka säkerställer att de kvoter den berörda medlemsstaten har tilldelats iakttas. Det är i princip medlemsstaternas sak att välja vilka åtgärder som skall vidtas. Med hänsyn till de fall av överfiske som kommissionen har bevisat saknar det för frågan huruvida talan skall bifallas betydelse huruvida det inte vidtagits några åtgärder alls eller endast otillräckliga åtgärder.

60. Det skall även framhävas att enligt den brittiska regeringens egna argument bör en väsentlig del av fallen av överfiske tillskrivas de brittisk-spanska fartygen. Detta bekräftar kommissionens kritik att de brittiska myndigheterna inte har lyckats åstadkomma en regelbunden kontroll av de brittisk-spanska fartygen.

61. Av ovanstående följer att Förenade kungariket har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.2 i förordning nr 170/83 tillsammans med artikel 1.1 i förordning nr 2057/82 respektive artikel 1.1 i förordning nr 2241/87 genom att den inte har fastställt nödvändiga detaljerade lämpliga bestämmelser för användande av de kvoter det tilldelats för fiskeåren 1985—1988 och 1990, och genom att nämnda medlemsstat, på grund av att den inte tillräckligt har övervakat fiskeverksamheterna och inte har genomfört lämpliga kontroller av fångstflottan, landningen och registreringen av fångsten, inte har sett till att gemenskapsbestämmelserna om bevarande av fiskarterna har följts under dessa år.

C — *Bristande registrering av landningar av särskilda makrillfångster under år 1988*

1. Parternas argument

62. Kommissionen har anfört att artikel 9 i förordning nr 2241/87 inte bara medför en

skyldighet för varje medlemsstat att registrera landningar från fiskefartyg som för den berörda medlemsstatens flagg eller är registrerat i denna medlemsstat och att vidarebefordra motsvarande information till kommissionen inom en föreskriven frist, utan att även se till att den information som har registrerats och lämnats motsvarar de faktiska förhållandena. De brittiska myndigheterna har emellertid inte vidtagit några åtgärder för att under år 1988 säkerställa att de områden där makrillen fångades registrerades riktigt respektive korrigerades i efterhand.

63. Den brittiska regeringen har för sin del framhävt att kommissionen inte har bevisat de felaktiga uppgifterna. Kommissionen har för övrigt grundat sig på uppskattade värden för att fastställa omfattningen av överfisket. Oberoende härav har den understrukit att artikel 9.2 i förordning nr 2241/87 endast innehåller en skyldighet att inom den föreskrivna fristen vidarebefordra sådan information som framgår av loggböckerna till kommissionen. Denna skyldighet har Förenade kungariket uppfyllt.

64. Inte heller i detta avseende anser den brittiska regeringen att kommissionens argument är tillräckliga, eftersom kommissionen inte har nämnt vilka åtgärder den anser borde ha vidtagits. Undersökningarna som de nationella myndigheterna har genomfört tillsammans med kommissionen har inte gett nya kunskaper beträffande de faktiska fångstplatserna. Det har således varit omöjligt att å ena sidan rätta till de uppgifter som redan överlämnats och å andra sidan vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot de ansvariga personerna.

65. Kommissionen har i sitt svar understrukit att systemet med registrering av fångsten utgör ett viktigt villkor för att vidta åtgärder i syfte att förebygga att kvoterna överskrids, varför förklaringarnas riktighet är av avgörande betydelse. Förenade kungariket har för övrigt inte tagit hänsyn till att enligt artikel 9.1 i förordning nr 2241/87 skall alla medlemsstater se till att samtliga landningar av ett bestånd eller en grupp av bestånd som omfattas av en TAC eller kvot skall registreras. Kommissionen har dessutom gjort gällande att Förenade kungariket har åsidosatt artikel 9.4 i förordning nr 2241/87, eftersom dokumenten beträffande ifrågavarande mängd inte har bevarats i enlighet med reglerna.

66. Enligt den brittiska regeringens åsikt har kommissionen i detta avseende grundat sin talan på en skrivelse som inte har bifogats talan. Vidare har med hänsyn till

artikel 42.2 i rättegångsreglerna de påstådda åsidosättandena av artiklarna 9.1 och 9.4 i förordning nr 2241/87 anförts för sent.

2. Bedömning

67. Den andra grunden för talan är den enda grunden som är specifik för förevarande fall. Den torde likväl kunna bedömas enligt de principer som redan diskuterats. [27]

68. Det skall påpekas att Förenade kungariket i princip har erkänt de problem som orsakas av att fångstplatserna för ifrågavarande makrillmängd är osäkra, vilka har legat till grund för kommissionens åsikt. Det har i vart fall av de undersökningar som de brittiska myndigheterna har inlett i detta avseende framgått att de registrerade uppgifterna beträffande fångstplatserna delvis var oriktiga, utan att det var möjligt att med säkerhet ange till vilket område de berörda mängderna borde ha hänförts.

69. Jag anser därför att det beträffande en del av uppgifterna avseende makrillfångster för år 1988 har bevisats att de är felaktiga.

70. Vidare delar jag kommissionens uppfattning att medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 9.2 i förordning nr 2241/87 inte är begränsad till att de inom föreskriven tid skall vidarebefordra de uppgifter som de lämnat till de nationella myndigheterna till kommissionen. Att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna fungerar är nämligen till stor del beroende av tillförlitligheten av den information medlemsstaterna har samlat in. För det första är syftet med denna information att medlemsstaterna själva inom föreskriven tid skall kunna vidta nödvändiga åtgärder i det enskilda fallet för att förebygga att kvoterna överskrids. För det andra utgör de en absolut nödvändig förutsättning för kommissionens kontrollverksamhet inom detta område. Härvid skall även erinras om artikel 10 EG, enligt vilken medlemsstaterna skall underlätta för gemenskapsinstitutionerna att fullgöra sina uppgifter.

71. I enlighet därmed kan inte medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 9.1 och 9.2 i förordning nr 2241/87 endast begränsas till att den information som de samlat in skall vidarebefordras till kommissionen inom föreskriven tid. De skall i stället på ett sätt som rimligen kan förväntas av dem se till att det inte förekommer falska uppgifter alternativt vid tvivel på uppgifternas riktighet efter förmåga medverka till ett snabbt uppklarande av de faktiska omständigheterna. För övrigt skall påpekas att enligt artikel 9.2 krävs i synnerhet att medlemsstaternas anmälningar till kommissionen skall innehålla uppgift om

27 — Se punkt 43 och följande punkter ovan.

fångstplatsen. Vore inte riktigheten av dessa uppgifter avgörande skulle inte denna skyldighet ha någon betydelse. [28]

72. Artikel 9.1 i förordning nr 2241/87 tycks alltså ha åsidosatts redan genom att de brittiska myndigheterna inte på tillräckligt sätt har sett till att behöriga nationella myndigheter år 1988 registrerade en avsevärd mängd makrill riktigt.

73. Att också artikel 9.2 i förordning nr 2241/87 har åsidosatts följer av att Förenade kungariket har överlämnat otillförlitlig information och inte ansträngt sig att i efterhand korrigera den information som överlämnats. Att bevisningen inte var tillräcklig för att vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder kan inte i sig rättfärdiga detta åsidosättande.

74. I enlighet med principerna som inledningsvis har anförts avseende bevisbördans fördelning [29] har kommissionen enligt min åsikt tillräckligt bevisat att artikel 9.1 och 9.2 i förordning nr 2241/87 har åsidosatts. Den har nämligen visat att den information som den brittiska regeringen överlämnat i stor utsträckning var uppenbart otillförlitlig. Därav framgår emellertid att de brittiska myndigheterna år 1988 varken har säkerställt att de uppgifter som lämnats till dem varit riktiga eller att den information de överlämnat till kommissionen varit tillräckligt tillförlitlig.

75. Beträffande bevarandet av sådana dokument som utgör grundlag för den aktuella medlemsstatens meddelanden till kommissionen, har kommissionen inte anfört i vilken mån Förenade kungariket har åsidosatt sin skyldighet. Det kan således inte fastställas att artikel 9.4 i förordning nr 2241/87 har åsidosatts.

76. Det skall således konstateras att Förenade kungariket år 1988 har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9.1 och 9.2 i förordning nr 2241/87 genom att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa en korrekt registrering av landningarna av makrill.

28 — Se även artikel 6.3 i förordning nr 2241/87: "Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att den information som överlämnas... granskas med avseende på riktigheten."

29 — Se punkt 43 och följande punkter ovan.

D — *Försenade fiskestopp*

1. Parternas argument

77. Kommissionen har under åberopande av rättspraxis [30] anfört att av artikel 10 i förordning nr 2057/82 och av artikel 11 i förordning nr 2241/87 följer att medlemsstaterna i syfte att bevara fiskeresurserna i tid skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra att de kvoter medlemsstaterna tilldelats inte överskrids. Kravet på agerande i tid innefattar skyldigheten att vidta tvingande åtgärder redan innan kvoterna har förbrukats, för att tills vidare förbjuda sådan fångstverksamhet. De brittiska myndigheterna har i samtliga fall antingen inte handlat alls eller inte handlat i tid.

78. Den brittiska regeringen har för sin del gjort gällande att en skyldighet att tills vidare förbjuda all fångstverksamhet endast föreligger om en förbrukning av kvoterna faktiskt kan förutses. Kommissionen har emellertid i det enskilda fallet inte bevisat att ett förbud inte har utfärdats trots att en förbrukning av kvoterna kunnat förutses. Endast i fem fall [31] har den angett konkreta siffror, dock utan att ta hänsyn till vissa förklaringar. [32]

79. Kommissionen har i sitt svar medvetet utelämnat fallen av fiske i otillåtna områden och gått in på de enskilda fallen av överfiske. Därvid har den konstaterat att den brittiska regeringen inte har bestritt att de ifrågavarande kvoterna redan var förbrukade vid tidpunkten för fiskeförbudens ikraftträdande. Vidare har kommissionen med hjälp av siffror visat att kvoterna redan hade förbrukats vid tidpunkten för de aktuella förbudens ikraftträdande. Av domen av den 5 oktober 1989 i mål 290/87 [33] framgår att kommissionen redan har uppfyllt sin bevisskyldighet när den anfört de mängder som fångades vid tidpunkten för fiskeförbudens ikraftträdande. Även i förevarande fall är endast denna tidpunkt av avgörande betydelse.

2. Bedömning

80. Enligt domstolens fasta rättspraxis [34] är medlemsstaterna enligt artikel 10 i förord-

30 — Domen i målet C-62/89, kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 18), punkt 20, och i målet C-244/89, kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 18), punkt 20, och dom av den 7 december 1995 i mål C-52/95, kommissionen mot Frankrike (REG 1995, s. I-4443), punkt 29.

31 — Flundra i områdena V b, VI, XII och XIV för år 1986, flundra i område VII a för år 1986, sjötunga i område VII f och g för år 1990, flundra i områdena II och IV för år 1990, flundra i område VII e för år 1990.

32 — Se i detta avseende punkt 27 och följande punkter samt punkt 37 och följande punkter ovan.

33 — Se domen i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 18), punkt 13.

34 — Se redan domen i målet kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 2) med ytterligare hänvisningar.

ning nr 2057/82 respektive artikel 11 i förordning nr 2241/87 [35] skyldiga att redan innan kvoterna har förbrukats vidta tvingande åtgärder, för att tills vidare förbjuda varje fångstverksamhet.

81. Det får förutsättas att ett åsidosättande av nämnda bestämmelser inte är beroende av kommissionens bevisning om bestämda fångstmängder när, enligt medlemsstatens egna argument, överhuvudtaget inga åtgärder har vidtagits trots att kvoterna har överskridits. Förklaringen till att kommissionen endast i fem fall har lämnat siffror [36] är att i övriga fall har överhuvudtaget inga åtgärder vidtagits för att tills vidare förbjuda fångstverksamheten.

82. Avsaknaden av tillräckliga åtgärder vid fallen av överfiske under åren 1985—1987 förklaras enligt den brittiska regeringen huvudsakligen av att dessa fall av överfiske tillräknades de brittisk-spanska fartygen. Följaktligen var det svårt att registrera fångstmängderna i tid, vilket i sin tur förklarar tidpunkten för fastställandet av de ifrågavarande åtgärderna.

83. Enligt domstolens fasta rättspraxis får en medlemsstat inte underlåta att genomföra lämpliga kontrollåtgärder med hänvisning till praktiska svårigheter. Tvärtom åligger det medlemsstaterna — som ansvarar för att genomföra de gemenskapsrättsliga bestämmelserna på fiskeområdet — att genom lämpliga åtgärder övervinna dessa svårigheter. [37]

84. Av dessa skäl är det inte möjligt att åberopa praktiska svårigheter, såsom de av den brittiska regeringen nämnda landningarna i Spanien eller det faktum att de mängder som landats i andra medlemsstater eller i tredje land varierade. Detta gäller i ännu högre grad med tanke på att dessa svårigheter ingalunda var oövervinnerliga och att det finns gemenskapsbestämmelser om dataöverföring mellan medlemsstaterna samt med tredje land. [38]

85. Jag delar slutligen kommissionens uppfattning att upphävandet av fångstlicenser år 1990 för fiskefartyg som har en längd på över 10 meter inte motsvarar ett förbud av fångstverksamhet tills vidare eftersom inte samtliga fartyg berördes härav.

35 — Enligt domen i målet C-52/95, kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 30), motiverar artikel 11.2 i förordning nr 2241/87 samma skyldighet för medlemsstaterna som artikel 10.2 i förordning nr 2057/82.

36 — Se fotnot 34 ovan.

37 — Domen i målet C-333/99, kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 2), punkt 44, och domen i målet C-52/95, kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 30), samt domen i målet C-62/89, kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 18).

38 — Se exempelvis artiklarna 6 och 7 i förordning nr 2057/82.

86. Kommissionen har således i de fall där åtgärder vidtagits på grundval av de mängder som fångades vid tidpunkten för förbudens ikraftträdande tillräckligt bevisat att Förenade kungariket inte har lyckats att tills vidare införa fiskestopp i tid, det vill säga innan de ifrågavarande kvoterna det tilldelats hade förbrukats.

87. Av ovanstående framgår att Förenade kungariket har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 10.2 i förordning (EEG) nr 2057/82 och artikel 11.2 i förordning (EEG) nr 2241/87 genom att inte, eller inte i tid, tills vidare ha förbjudit fiske av vissa bestånd när kvoterna i fråga på grund av fångsterna ansågs vara förbrukade.

E — *Avsaknaden av straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga sanktioner*

1. Parternas argument

88. Kommissionen anser att medlemsstaterna enligt artikel 1.2 i förordning nr 2057/82, enligt den då gällande lydelsen, respektive enligt artikel 1 i förordning nr 2241/87, var skyldiga att vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot alla — för åsidosättande av bestämmelserna om bevarande- och kontrollåtgärder — ansvariga personer.[39] Praktiska svårigheter, såsom bristen på tillräckligt bevismaterial som den brittiska regeringen har hävdat, kan inte rättfärdiga de brittiska myndigheternas passivitet. Även omständigheten att de "ansvariga" fartygen har handlat utanför farvatten inom dess överhöghet och jurisdiktion utgör inget rättfärdigande.

89. Den brittiska regeringen har för sin del gjort gällande att enligt rättspraxis[40] skall kommissionen anföra "konkreta omständigheter" av vilka det skall framgå att de behöriga myndigheterna i en medlemsstat systematiskt har underlåtit att spåra de ansvariga för sådana åsidosättanden. Denna bevisning har kommissionen emellertid inte förebringat, den har inte kunnat anföra ett enda fall där de brittiska myndigheterna trots entydig och tillräcklig bevisning inte har handlat.

90. Beträffande de brittisk-spanska fartygen har den brittiska regeringen vidare anfört att de brittiska myndigheterna inte

39 — I artikel 1 i förordning nr 2057/82 i dess ursprungliga lydelse avsågs endast befälhavaren, en mer omfattande skyldighet motsvarande ordalydelsen i senare lydelser framgår dock implicit av artikel 10 EG.

40 — Domen i målet 290/87, kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 18), punkterna 18—20, och domen i målet 52/95, kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 30), punkterna 33—36.

har erhållit tillräcklig information av de spanska myndigheterna om åsidosättanden av fartyg som är registrerade i Förenade kungariket. Först genom rådets förordning (EEG) nr 3483/88 [41] har grundval för en förbättring av samarbetet mellan medlemsstaterna skapats.

91. Den brittiska regeringen har i sitt bemötande av kommissionens svar slutligen gått in på åtgärder som lär ha vidtagits mot de ansvariga för vissa åsidosättanden inom den berörda perioden.

2. Bedömning

92. Det skall först konstateras att skyldigheten att vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder då bestämmelserna om bevarande- och kontrollåtgärder inte har följts i princip har förelegat såväl enligt artikel 1.2 i förordning nr 2057/82, både i sin ursprungliga lydelse och i sin lydelse enligt förordningarna nr 3723/85 och nr 4027/86, som enligt artikel 1.2 i förordning nr 2241/87. Frågan är huruvida kommissionen har bevisat att Förenade kungariket har underlåtit att uppfylla denna skyldighet under den berörda perioden.

93. Eftersom underlåtenheten att uppfylla skyldigheten har bestritts i förevarande fall förefaller det också nödvändigt att gå in på frågan om bevisbördans fördelning.

94. Av rättspraxis framgår visserligen att kommissionen skall grunda sin talan på "konkreta omständigheter" beträffande påstådda åsidosättanden av skyldigheter. [42] Att därav dra slutsatsen att kommissionen är skyldig att bevisa en systematisk underlåtenhet att vidta sanktionsåtgärder låter sig emellertid varken grundas på rättspraxis eller på praktiska överväganden.

95. Domstolen har i domen av den 7 december 1995 i mål C-52/95 [43] yttrat sig angående betydelsen av den ifrågavarande skyldigheten beträffande gemenskapsbestämmelsens mål. [44] Eftersom underlåtenheten att uppfylla skyldigheterna inte bestreds i detta fall, [45] fanns emellertid ingen anledning för domstolen att undersöka bevisningen.

96. Om kommissionen skulle behöva bevisa medlemsstatens systematiska pas-

41 — Rådets förordning (EEG) nr 3483/88 av den 7 november 1988 om ändring av förordning (EEG) nr 2241/87 om fastställande av vissa åtgärder för kontroll av fisket (EGT L 306, s. 2).

42 — Se domen i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 18), punkt 20.

43 — Se domen i målet kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 30).

44 — Se ovannämnda dom, punkt 35: "Om behöriga myndigheter i en medlemsstat systematiskt avstår från att vidta rättsliga åtgärder mot dem som bär ansvaret för sådana överträdelser, sätts såväl strävandena att bevara och förvalta fiskeresurserna som den gemensamma fiskeripolitikens enhetliga tillämpning på spel."

45 — Detta framgår av ovannämnda dom, punkt 33.

sivitet, skulle detta innebära att kommissionen skall förebringa negativ bevisning. Mot bakgrund av ovannämnda grundläggande överväganden [46] förefaller det ändamålsenligt att inte kräva en sådan bevisföring av kommissionen.

97. Kommissionen har i förevarande fall i vart fall visat att Förenade kungariket inte har överlämnat den någon information beträffande sådana eventuella åtgärder under hela den tid det administrativa förfarandet pågått. Den brittiska regeringen har nöjt sig med att hänvisa till svårigheterna på grund av att de flesta fartygen under brittisk flagg som var ansvariga för överfisket inte skulle ha opererat i de egna farvattnen inom dess överhöghet och jurisdiktion. Förenade kungariket har alltså åberopat en praktisk svårighet, vilket enligt domstolens fasta rättspraxis emellertid inte kan rättfärdiga en underlåtenhet att uppfylla en skyldighet. [47]

98. Jag kan inte heller dela den brittiska regeringens uppfattning att en skyldighet att vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder var utesluten eftersom bevismaterialet var otillräckligt enligt nationell rätt. Detta otillräckliga bevismaterial kan nämligen hänföras till att de nationella myndigheterna inte tillräckligt har övervakat fisket och därmed sammanhängande verksamheter, och därigenom åsidosatt gemenskapsrättsliga bestämmelser. Argumentet innebär till syvende och sist att de vill motivera ytterligare ett åsidosättande genom ett första åsidosättande.

99. Slutligen skall undersökas i vilken mån hänsyn skall tas till det bevismaterial den brittiska regeringen har bifogat sitt bemötande av kommissionens svar. Att det inte skall beaktas följer nämligen eventuellt av artikel 42.1 andra meningen i rättegångsreglerna, enligt vilken förseningen skall motiveras. I motiveringen har den brittiska regeringen hänvisat till den långa tiden för förfarandet som försvårat insamlandet av informationen. Även om sakomständigheterna delvis har utspelat sig avsevärt längre tillbaka i tiden förmår inte detta förklara varför Förenade kungariket inte lämnade in denna information redan under det administrativa förfarandet. Denna motivering förefaller därför otillräcklig. [48]

100. Av ovanstående överväganden framgår således att Förenade kungariket har

46 — Se i detta avseende punkt 49 och följande punkter ovan.

47 — Se redan domen i målet C-62/89, kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 18), punkt 23.

48 — Även här skall hänvisas till artikel 10 EG. Avseende innehållet i den information som visats kan endast anmärkas att det därav inte framgår huruvida förfaranden har inletts i ett betydande antal fall.

åsidosatt artikel 1.2 i förordning (EEG) nr 2057/82 respektive artikel 1.2 i förordning (EEG) nr 2241/87 tillsammans med artikel 5.2 i förordning (EEG) nr 170/83 genom att det inte har vidtagit några förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga åtgärder mot befälhavare av fartyg som har åsidosatt de nämnda bestämmelserna eller mot andra personer som varit ansvariga för sådana åsidosättanden.

V — Rättegångskostnader

101. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Förenade kungariket skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom denna stat har tappat målet, skall den ersätta rättegångskostnaderna.

VI — Förslag till avgörande

102. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag således att domstolen skall döma enligt följande:

1. Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt a) artikel 5.2 i förordning (EEG) nr 170/83 och artikel 1.1 i förordning (EEG) nr 2057/82 (avseende perioden fram till den 1 augusti 1987) samt artikel 1.1 i förordning (EEG) nr 2241/87 (avseende perioden därefter), b) artikel 10.2 i förordning (EEG) nr 2057/82 och artikel 11.2 i förordning (EEG) nr 2241/87, c) artikel 9.1 och 9.2 i förordning

(EEG) nr 2241/87, och d) artikel 1.2 i förordning (EEG) 2057/82 respektive artikel 1.2 i förordning (EEG) nr 2241/87 tillsammans med artikel 5.2 i förordning (EEG) nr 170/83, genom att vart och ett av åren 1985—1988 och 1990

— inte ha fastställt detaljerade lämpliga bestämmelser om användande av de fiskekvoter som Förenade kungariket tilldelats,

— och inte ha utfört inspektioner och andra kontroller i enlighet med de relevanta gemenskapsförordningarna,

— inte, eller inte i tid, tills vidare ha förbjudit fiske av vissa bestånd när kvoten var förbrukad,

— inte ha vidtagit, under år 1988, tillräckliga åtgärder för att förhindra felregistrering av landningar av makrill,

— inte ha inlett förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga åtgärder mot de befälhavare som åsidosatt förordningarna eller mot annan person som var ansvarig för sådana åsidosättanden.

2. Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall ersätta rättegångskostnaderna.