FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 28. oktober 1987 *

Høje Domstol.

1. Rådet har i medfør af artikel 91, stk. 1, i Domstolens procesreglement nedlagt påstand om afvisning af det annullationssøgsmål, som sammenslutningen Asociacíon Provincial de armadores de buques de pesca de Gran Sol de Pontevedra (herefter benævnt »Arposol«) den 26. februar 1986 har anlagt til prøvelse af Rådets forordning nr. 3781/85 af 31. december 1985 om fastsættelse af de foranstaltninger, der skal træffes over for de erhvervsdrivende, der ikke overholder visse bestemmelser om fiskeri, der er fastsat i akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse (EFT L 363 af 31.12.1985, s. 26).

2. I denne forordnings artikel 1 hedder det, at »ved denne forordning fastsættes foranstaltninger til sikring af, at fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, overholder de forskrifter vedrørende adgang til farvande og ressourcer, der er omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 163, 164, 165, 349, 351 og 352«.

3. Retsmøderapporten indeholder en detaljeret redegørelse for disse foranstaltninger samt for indholdet af den ordning, hvis overholdelse de skal sikre.

4. Rådet og Kommissionen, der har interveneret til støtte for Rådet, er af den opfattelse, at den anfægtede forordning udgør en »virkelig« forordning, der gælder generelt og har normativ karakter, og at private derfor ikke i medfør af Traktatens artikel 173, stk. 2, kan anfægte den gennem et annullationssøgsmål. Rådet har til støtte herfor navnlig anført, at forordning nr. 3781/85 ikke blot omfatter de spanske fiskeres forhold, men uden forskel gælder for portugisiske fiskere og fiskere fra det tidligere Fællesskabs ti medlemsstater.

5. Den sagsøgende sammenslutning har imødegået dette synspunkt og har herved fremhævet, at kun et bestemt begrænset antal fartøjer kan blive berørt af de fastsatte sanktioner. Der bliver tale om ca. 1 268 ud af Fællesskabets tolv medlemsstaters fiskeriflåde på 76 818 fartøjer. Det er navnlig for så vidt angår ikke-specialiseret fiskeri kun 300 spanske skibe, der er opregnet med navns nævnelse i basislisten ifølge artikel 158, stk. 1, i tiltrædelsesakten, jfr. dennes bilag IX, der kan blive omfattet af den omhandlede forordning, idet disse fartøjer er de eneste, der kan opnå tilladelse til at udøve fiskeriaktiviteter i de omhandlede fiskerizoner. De 57 fartøjer, som Arposol repræsenterer, findes i denne basisliste.

6. I den forbindelse skal jeg, før jeg tager stilling til, om forordning nr. 3781/85 umiddelbart og individuelt berører de nævnte fartøjer, gøre følgende bemærkning.

7. Arposol's argumentation går navnlig ud på, at de af sammenslutningen repræsenterede fartøjer vil kunne blive udsat for den sanktion, der består i udelukkelse fra de pe-

* Oversat fra fransk

riodiske fortegnelser over de fartøjer, der samtidig kan drive fiskeri i et givet tidsrum. Arposol har herved navnlig gjort gældende, at der foreligger en krænkelse af grundsætningen om ligebehandling og af visse strafferetlige regler (retten til kontradiktion og grundsætningen om res judicata).

8. Den egentlige genstand for Arposol's søgsmål er altså selve ordningen med periodiske fortegnelser og den derefter bestående mulighed for, at et fartøj, der tager på fiskeri uden at forekomme i disse lister, derefter udelukkes derfra i et vist antal måneder.

9. Princippet om denne ordning findes imidlertid ikke i en akt, der er en af »Rådets... retsakter«, jfr. Traktatens artikel 173, men i tiltrædelsesakten, der er en international aftale, der ikke kan anfægtes ved denne Domstol.

10. Heraf følger, at en eventuel individualisering af de af Arposol repræsenterede fartøjer som umiddelbart og individuelt berørte udelukkende i kraft af optagelsen på basislisten over 300 fartøjer vil være en følge af artikel 158 i tiltrædelsesakten, men ikke af den anfægtede forordning.

11. I øvrigt er det, når det gælder spanske fartøjers fiskeriaktiviteter i farvande, der henhører under det tidligere Fællesskabs ti medlemsstaters højhedsområde, artikel 163, stk. 3, afsnit 1, der med henblik på at sikre overholdelsen af den ordning, der er indført ved andre bestemmelser i nævnte akt, har åbnet mulighed for ikke at tillade et fartøj at fiske i en vis periode. Forordning nr. 3781/85 indeholder blot bestemmelser, der i enkeltheder foreskriver, hvorledes bestemmelsen herom skal gennemføres.

12. Domstolen vil nu måske gerne se bort fra denne side af sagen og undersøge formalitetsspørgsmålet udelukkende på grundlag af den akt, der udtrykkeligt påstås annulleret. I den forbindelse har jeg den ære at anføre følgende.

13. Selv om det lægges til grund, at Arposol blot er talerør for hver enkelt medlems interesser (hvilke interesser er de samme for alle medlemmer), kan sammenslutningens søgsmål kun antages til realitetsbehandling, såfremt hver enkelt medlem har været umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede forordning.

14. Det er spørgsmålet herom, som jeg nu gerne vil tage stilling til, dog uden at gentage Rådets argumentation, som jeg er enig i, og hvorefter forordning nr. 3781/85 generelt vedrører Spaniens, Portugals og det tidligere Fællesskabs ti medlemsstaters indbyrdes forhold på fiskeriområdet, hvorfor den ikke individuelt kan berøre de redere, på vegne af hvilke sagen er anlagt. Jeg vil for min del koncentrere mig om de bestemmelser, som Arposol særligt har påberåbt sig, nemlig de regler, der umiddelbart er afledt af tiltrædelsesaktens artikel 158, og som regulerer spanske fartøjers fiskeri af ikke-specialiseret art i farvande, der henhører under det tidligere Fællesskabs ti medlemsstaters højhedsområde.

15. Da forholdene i denne sag frembyder stor lighed med forholdene i den sag, der førte til Domstolens dom af 16. marts 1978 i sagen Unicme m. fl. mod Rådet (123/77, Sml. s. 845), vil jeg lade mig inspirere af sidstnævnte doms logiske opbygning, således som den fremtræder navnlig efter præmisserne 8 til 20.

16. Det må først fastslås, at det ikke ved en undersøgelse af selve den anfægtede forordning er muligt at afgøre, om et af de Arposol tilsluttede fartøjer rammes af de fastsatte sanktioner.

17. For den ved denne akt indførte ordning kan kun antaste fartøjernes ejeres, befragteres eller brugeres interesser, såfremt udelukkelsen fra adgangen til optagelse på udkast til periodiske fortegnelser faktisk besluttes over for dem.

18. Det må imidlertid fastslås, at denne situation ifølge artikel 2 i forordning nr. 3781/85 forudsætter:

— at vedkommende fartøj ikke er opført på den periodiske liste for en given måned;

— at fartøjet alligevel har drevet fiskeri;

— at det er blevet taget på fersk gerning;

— at myndighederne i den medlemsstat, i hvis højhedsområde overtrædelsen er begået, har fastslået overtrædelsen og har givet Kommissionen og den medlemsstat, hvis flag det pågældende fartøj fører, meddelelse om overtrædelsen og de strafferetlige eller administrative forholdsregler og andre foranstaltninger, der er truffet, samt om enhver retsafgørelse i anledning af denne overtrædelse [1].

19. Endelig skal yderligere i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 163, stk. 2, udkast til periodiske fortegnelser forelægges Kommissionen til godkendelse.

20. Myndighederne i den medlemsstat, hvis flag det pågældende fartøj fører, vil således ikke kunne træffe bestemmelse om et fartøjs udelukkelse fra de periodiske fortegnelser før afslutningen af en procedure, der kræver deltagelse af flere instanser i andre medlemsstater og først bliver formelt endelig efter Kommissionens godkendelse af fortegnelserne.

21. Da anvendelsen af den anfægtede forordning for at kunne bebyrde de af Arposol repræsenterede fartøjer også forudsætter, at en række andre betingelser er opfyldt, kan der ikke blive tale om at anse disse fartøjer for *umiddelbart* berørt.

22. I øvrigt hedder det i Domstolens præsidents kendelse af 22. april 1986 i sagen om foreløbige forholdsregler, at

»hvad angår udelukkelsen fra den periodiske fortegnelse, synes der ligeledes at være mulighed for såvel på nationalt plan som på fællesskabsplan at anfægte den periodiske fortegnelse« (grund 19).

23. Denne anfægtelse kan ske med støtte i det synspunkt, at forordning nr. 3781/85 er retsstridig under en sag anlagt af en reder ved Domstolen eller ved en national ret, der derefter vil have mulighed for at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse. Rederen vil eventuelt også kunne påstå sig tilkendt erstatning for det tab, der er forvoldt ham ved en muligt retsstridig forordning.

24. Endvidere er det i Domstolens faste praksis fastslået, at »muligheden for med større eller mindre bestemthed at angive antallet eller endog identiteten af de fysiske eller juridiske personer, på hvem en foranstaltning finder anvendelse, ... på ingen måde [er] ensbetydende med, at disse personer skal anses for individuelt berørt« [2].

1 — Medlemsstaterne er forpligtet til at træffe sådanne foranstaltninger i medfør af artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning nr. 2057/82 af 29. juni 1982 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol med fiskeri fra fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne (EFT L 220 af 29.7.1982, s. 1), som ændret ved forordning nr. 3723/85 (EFT L 361 af 31.12.1985, s. 42).

2 — Jfr. den nævnte Unicme-dom, præmis 16; jfr. endvidere dom af 24. februar 1987, Deutz und Geldermann mod Rådet, 26/86, præmis 17 (Sml. s. 941).

25. I det foreliggende tilfælde udgør den omstændighed, at alle de af Arposol repræsenterede skibe eventuelt vil kunne slettes af de periodiske fortegnelser i medfør af artiklerne 3 og 4 i forordning nr. 3781/85, ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at de er individuelt berørt af en afgørelse på samme måde som en adressat.

26. Dels vil individualiseringen af nævnte forordnings virkninger først ske ved de spanske myndigheders anvendelse af forordningen ved udfærdigelsen af udkast til periodiske fortegnelser, der skal forelægges Kommissionen, og i hvilke fartøjer, der har begået overtrædelser, udelukkes.

27. Dels er basislisten ikke udfærdiget én gang for alle. Såfremt et fartøj senere optages på basislisten i stedet for et fartøj, der er udgået af brug og slettet af basislisten, jfr. tiltrædelsesaktens artikel 159, stk. 2, og det derefter forekom i en periodisk fortegnelse, ville det være omfattet af ordningen ifølge den anfægtede forordning på samme måde som fartøjer, der fra begyndelsen har været optaget på fortegnelsen.

28. Det kan derfor ikke statueres, at de af Arposol repræsenterede fartøjer er berørt,

»[idet der er sket] en indgriben i deres retsstilling på grund af faktiske omstændigheder, der adskiller dem fra alle andre og individualiserer dem på lignende måde som en adressat« [3].

29. De er derfor heller ikke *individuelt* berørt af forordning nr. 3781/85, ej heller selv om der kun — som sket i dette forslag — henses til situationen for de spanske fiskere, der driver ikke-specialiseret fiskeri i farvande, der henhører under det tidligere Fællesskabs ti medlemsstaters højhedsområde.

30. Jeg foreslår derfor Domstolen at afvise den af Arposol anlagte sag og at pålægge sagsøgeren at betale sagens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med behandlingen af begæringen om foreløbige forholdsregler.

3 — Jfr. bl. a. dom af 24. februar 1987, Deutz und Geldermann mod Rådet, 26/86, fornævnt, præmis 9.