# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS
fremsat den 10. januar 1991 *

*Hr. præsident,*
*De herrer dommere,*

1. I denne sag, der er anlagt i henhold til artikel 169 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, har Kommissionen gjort gældende, at Den Franske Republik i 1986 har undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre overholdelsen af kvoterne for visse fiskebestande.

2. De væsentligste fællesskabsforordninger, der behandles i denne sag, er de samme som i sag C-62/89, Kommissionen mod Frankrig, med dom af 20. marts 1990 (Sml. I, s. 925), og de relevante bestemmelser i forordningerne er der redegjort for i retsmøderapporten og forslaget til afgørelse i sag C-62/89 samt i retsmøderapporten til denne sag. I forbindelse med behandlingen af denne sag er det derfor tilstrækkeligt at henvise til to vigtige bestemmelser, for det første artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1), hvorefter medlemsstaterne i henhold til gældende fællesskabsbestemmelse skal fastsætte de nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter; for det andet artikel 10, stk. 2, 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 (EFT L 220, s. 1), hvori det bestemmes:

»Hver medlemsstat fastsætter den dato, på hvilken fangsterne af en kvoteret bestand eller gruppe af bestande, taget af fiskerfartøjer, som fører dens flag eller er i 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...«.

3. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 3730/85 af 20. december 1985 (EFT L 361, s. 66) blev visse kvoter for fartøjer, der fisker i Norges økonomiske zone og i fiskerizonen omkring Jan Mayen, fordelt mellem medlemsstaterne. I henhold til forordningen fik Frankrig for 1986 tildelt en fangstkvote på 65 tons for så vidt angår »andre arter (som bifangster)«.

4. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 3732/85 af 20. december 1985 (EFT L 361, s. 76) blev fangstkvoter for fartøjer, der udøver fiskeri i færøsk farvand, fordelt mellem medlemsstaterne. I henhold til forordningen fik Frankrig for 1986 tildelt en fangstkvote på 440 tons for rødfisk.

* Originalsprog: engelsk.

5. Overfiskeriets størrelse i de to tilfælde er ikke omtvistet. For så vidt angår »andre arter« i norske farvande, blev den franske kvote opfisket i september 1986, men de franske fartøjer fortsatte med at fiske og nåede i alt op på 105 tons. Den oprindelige rødfiskekvote i færøske farvande blev opfisket i maj 1986, og de franske myndigheder anmodede ved telex af 12. maj 1986, der er bilagt stævningen, Kommissionen om at indstille fiskeriet. I begyndelsen af juni 1986 blev denne kvote forhøjet til 510 tons efter en kvoteudveksling med en anden medlemsstat i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 170/83. Denne forhøjede kvote var i praksis opfisket i slutningen af september (506 tons) og var fuldstændig opbrugt i midten af november 1986. De franske fartøjer fangede i alt 617 tons rødfisk i færøske farvande i 1986.

6. Det er ubestridt, at Frankrig ikke selv har truffet nogen foranstaltning til at forbyde fiskeriet efter de to kvoterede arter på det tidspunkt, hvor opfiskningen måtte antages at være nært forestående. I stedet for den franske regering har Kommissionen måttet træffe de nødvendige foranstaltninger ved at handle i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 2057/82. Kommissionens forordning (EØF) nr. 1601/86 (EFT L 140, s. 22), som blev udstedt som følge af det nævnte telex af 12. maj 1986, og som trådte i kraft den 27. maj 1986, forbød franske fartøjer at fortsætte fiskeriet efter rødfisk i færøske farvande. Kommissionens forordning (EØF) nr. 3465/86 (EFT L 319, s. 29), som trådte i kraft den 14. november 1986, standsede fiskeriet efter »andre arter« i de relevante norske områder.

7. Kommissionen har i denne sag nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik — ved ikke at have draget omsorg for overholdelsen af de fangstkvoter for andre arter i norske farvande og for rødfisk i færøske farvande, som den fik tildelt for 1986 — har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 og artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82, sammenholdt med artikel 1 i forordningerne nr. 3730/85 og nr. 3732/85.

8. Som i sag C-62/89, Kommissionen mod Frankrig, har Kommissionen i alt væsentligt gjort gældende, at Den Franske Republik ikke nedlagde et foreløbigt forbud mod fiskeri efter de pågældende bestande, så snart kvoternes opfiskning måtte antages at være nært forestående, således som det kræves i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82. Domstolen har i præmis 17 i dommen i sag C-62/89 fastslået, at det følger af denne bestemmelse, at medlemsstaterne rettidigt skal træffe enhver nødvendig foranstaltning for at forhindre overskridelser af de pågældende kvoter.

9. Den franske regering har som begrundelse for ikke at have truffet de i artikel 10, stk. 2, foreskrevne foranstaltninger gjort fire hovedanbringender gældende. Da tre af disse anbringender allerede er behandlet af Domstolen i sag C-62/89, skal de her kun gennemgås i korthed.

10. For det første har den franske regering peget på de praktiske vanskeligheder ved at forudse en nært forestående opfiskning af kvoterne. De pågældende fiskerier fandt sted i fjerntliggende farvande, således at fangstoplysninger eventuelt allerede var for-

ældede ved modtagelsen. For så vidt angår kvoten for andre arter i norske farvande, blev disse vanskeligheder forstærket af, at den relevante franske kvote var meget lille, hvorimod fangstkapaciteten på de fartøjer, der fisker i norske farvande, var meget stor. Dernæst har Frankrig gjort gældende, at Kommissionens forordning (EØF) nr. 2807/83 af 22. september 1983 (EFT L 276, s. 1), hvorved der indføres en fælles logbog, som anvendes af fartøjsførerne til registrering af fangsterne, ikke skulle anvendes før den 1. april 1986, og at etableringen af et statistisk system til behandling af disse oplysninger gjorde det nødvendigt med en tilpasningsperiode.

11. Domstolen har i dommen i sag C-62/89 (præmis 23) fastslået, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig praktiske vanskeligheder som begrundelse for ikke at træffe passende kontrolforanstaltninger; tværtimod påhviler det medlemsstaterne, som har pligt til at gennemføre fællesskabsbestemmelserne inden for rammerne af den fælles markedsordning for fiskerivarer, at løse sådanne vanskeligheder ved at træffe passende foranstaltninger.

12. I denne sammenhæng kunne kontrolforanstaltningerne i forordning nr. 2057/82, navnlig som de fremgår af artiklerne 6 og 9, hvorefter alle landinger skal kontrolleres og registreres, og såfremt man havde overholdt dem og iværksat dem på rette vis, have givet de franske myndigheder tilstrækkelige oplysninger til at forudse kvoternes opfiskning og til at handle i konsekvens heraf. Såfremt den franske regering anså disse foranstaltninger for utilstrækkelige, havde den mulighed for at udstede supplerende bestemmelser, der er mere vidtgående, i henhold til artikel 14 i forordning nr. 2057/82. Kommissionen har bl.a. anført, at den franske regering havde kunnet kræve af fartøjsførerne, at de fremsendte fangstoplysninger pr. radio, eller kunne have indført et licenssystem, hvorefter fartøjerne havde forhåndsgodkendelse til at fange en bestemt mængde af de kvoterede fisk.

13. For så vidt angår behovet for en tilpasningsperiode i forbindelse med indførelsen af et system til indsamling og behandling af oplysningerne i logbøgerne bemærkes, at der ved forordning nr. 2807/83 (som trådte i kraft den 1. april 1985 og ikke den 1. april 1986) alene blev indført en fælles udgave af logbogen, hvorimod forpligtelsen til at føre en logbog allerede fremgår af artikel 3 i forordning nr. 2057/82, der trådte i kraft den 1. januar 1983. Det var derfor ikke i 1986 urimeligt at forvente, at den franske regering havde indført et system, hvorefter den effektivt kunne udnytte de oplysninger, der fremgår af logbogen.

14. I øvrigt skaber de foranstaltninger, som regeringen traf, for så vidt angår fiskeriet efter rødfisk, tvivl om dens egne anbringender om, at den ikke kunne få de nødvendige oplysninger på grund af praktiske vanskeligheder. Som anført af Kommissionen fremgår det af den fangstopgørelse, som de franske myndigheder fremsendte til Kommissionen, og som er anført som bilag til replikken i denne sag, at 373 tons af den oprindelige kvote på 440 tons allerede var opfisket i slutningen af april 1986; alligevel var den franske regering mindre end to uger senere i stand til i telex af 12. maj 1986 at meddele Kommissionen, at kvoten var opfisket. Dette

beviser, som fremhævet af Kommissionen, at de franske myndigheder var i stand til at informere sig hurtigt om kvotens opfiskning, i hvert fald for så vidt angår rødfisk.

15. For det andet har den franske regering gjort gældende, at det er usikkert, i hvilket omfang de to kvoter blev overskredet, eller om den pågældende kvoteoverskridelse rent faktisk har fundet sted. I denne sammenhæng har regeringen henledt opmærksomheden på den manglende harmonisering på fællesskabsplan af de omregningskoefficienter, som medlemsstaterne anvender på landede fangster (renset fisk) til beregning af fangstmængderne i levende vægt. Den franske regering har ligeledes gjort gældende, at en del af de farvande, hvor fiskeriet efter rødfisk har fundet sted, er genstand for en jurisdiktionstvist mellem Det Forenede Kongerige og Færøerne.

16. For så vidt angår omregningskoefficienterne, har Domstolen allerede til samme anbringende fastslået i præmis 28 i dommen i sag C-62/89, at de franske myndigheder selv har anvendt disse koefficienter ved beregningen af de fangsttal, som er meddelt Kommissionen. Under disse omstændigheder kan Den Franske Republik ikke rejse tvivl om beregningsmetodens pålidelighed. Hertil kommer, at selv om den påståede usikkerhedsmargen findes, er den uden tvivl begrænset og vil under ingen omstændigheder kunne forklare en procentvis så væsentlig overskridelse af kvoterne som her, nemlig 21% for så vidt angår den forhøjede rødfiskekvote og 60%, for så vidt angår kvoten for »andre arter«.

17. Anbringendet om den påståede jurisdiktionstvist blev ligeledes fremført i sag C-62/89. I præmis 30 i dommen i den nævnte sag har Domstolen fastslået, at de færøske myndigheder i henhold til artikel 2, litra b), i fiskeriaftalen fra 1976 mellem EØF på den ene side og den danske regering og det færøske landsstyre på den anden side, hvert år fastlægger fangstmængderne for Fællesskabets fiskerfartøjer og angiver, inden for hvilke områder under færøsk jurisdiktion, disse mængder kan fiskes. Fortegnelsen over mængderne og fiskeriområderne fremsendes til Kommissionen, og disse oplysninger er grundlaget for fordelingen af kvoterne mellem medlemsstaterne. Domstolen har fastslået, at da der ikke i fiskeriaftalen er taget noget forbehold vedrørende den påståede tvist om jurisdiktionen, og da der ikke fra den angiveligt berørte medlemsstats side er fremsat nogen indsigelse med hensyn til det område, som de færøske myndigheder har angivet, kan det, uanset det af den franske regering anførte, ikke betvivles, at samtlige de fangster, som Kommissionen har lagt til grund i den foreliggende sag, er taget i de farvande, som henhører under Færøernes fiskerijurisdiktion. Da regeringen ikke har gjort andre supplerende anbringender gældende eller fremlagt nye oplysninger i denne sag, må den samme konklusion efter min opfattelse drages også i denne sag.

18. For det tredje har Frankrig gjort gældende, at Fællesskabets samlede kvoter i norske og færøske farvande for de pågældende bestande ikke blev opfisket i 1986, og at de nationale kvoteoverskridelser derfor hverken har været til skade for bevaringsformålene i fællesskabslovgivningen eller de aftaler, som Fællesskabet har indgået med de pågældende tredjelande. Dette anbringende er ligeledes blevet behandlet af Domstolen i sag C-62/89. Domstolen fastslog (i præmis 32), at de samlede fangstmængder, som er taget af fællesskabsfartøjer i de fæ-

røske farvande i 1985, og som først blev opgjort efter udgangen af det pågældende år, ikke kan have betydning for en medlemsstats pligt til rettidigt at træffe de fornødne foranstaltninger til at hindre en overskridelse af den nationale kvote, som tilkommer den.

19. Endelig har Frankrig gjort to nye anbringender gældende, hvorved regeringen hovedsagelig anfægter det kriterium, som Kommissionen har anvendt ved vurderingen af en medlemsstats administration af og kontrol med kvoterne. For det første har den franske regering gjort gældende, at Kommissionen ved afgørelsen af, om der skal iværksættes en procedure i henhold til artikel 169 på grund af kvoteoverskridelser, ikke bør tage udgangspunkt i overfiskeriet i forhold til den samlede kvote, men bør vurdere dette udtrykt i absolutte tal, dvs. i tons. I den sammenhæng bør Kommissionen efter regeringens opfattelse sammenligne størrelsen af overskridelsen af de relevante kvoter med overskridelsen af de andre kvoter, hvor Kommissionen har vurderet, at overskridelserne var ubetydelige; den bør ligeledes tage hensyn til fangstkapaciteten på de fartøjer, som fisker på disse kvoter. For det andet har regeringen gjort gældende, at Kommissionen ved vurderingen af, hvor alvorlig forsinkelsen mellem kvoternes opfiskning og datoen for indstillingen af fiskeriet er, bør tage udgangspunkt i de frister, der er fastsat i fællesskabslovgivningen, som pålægger fartøjsførerne at fremsende oplysningerne i deres logbøger til de nationale myndigheder mindst hver femtende dag og under alle omstændigheder senest 48 timer efter landingen, hvorefter medlemsstaterne har en periode på femten dage til at meddele Kommissionen deres månedlige fangstopgørelse.

20. For så vidt angår det første anbringende, hvorefter vurderingen af en kvoteoverskridelses væsentlighed bør ske på grundlag af absolutte tal, dvs. i tons, er denne fremgangsmåde som fremhævet af Kommissionen uden interesse, fordi de kvoter, der er tildelt Frankrig eller andre medlemsstater, varierer væsentligt størrelsesmæssigt. Dernæst giver en vurdering på grundlag af overfiskeriets procentvise størrelse en mulighed for at afgøre, om grundlaget er en effektiv administration af og kontrol med kvoterne. Det forhold, at fangstkapaciteten på fartøjerne i de pågældende farvande er stor, er som også fremhævet af Kommissionen et element, som kræver en endnu større grad af påpasselighed fra de franske myndigheders side, og som på ingen måde berører deres pligt til at sikre overholdelsen af kvoterne.

21. For så vidt angår det andet anbringende, er jeg igen enig med Kommissionen deri, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig fællesskabslovgivningens minimumskrav til at fralægge sig ansvaret. For så vidt angår fristen på femten dage til at meddele fangstoplysninger, har medlemsstaterne mulighed for at kræve, at disse oplysninger fremsendes oftere, f.eks. pr. radio. Fristen på femten dage til meddelelse af de månedlige fangstopgørelser til Kommissionen kan under ingen omstændigheder begrunde den franske regerings manglende overholdelse af den meget præcise forpligtelse, der påhviler den, til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på en foreløbig indstilling af fiskerierne.

22. Det er derfor min opfattelse, at disse sidste anbringender, som den franske regering har gjort gældende, ikke kan lægges til grund, og at Kommissionen således har godtgjort, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82.

23. Kommissionen har ligeledes nedlagt påstand om, at det statueres, at Den Franske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, hvorefter medlemsstaterne i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser skal fastsætte de nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter. Stævningen indeholder ikke konkrete oplysninger til støtte for denne subsidiære påstand. Domstolen har derfor i et skriftligt spørgsmål til Kommissionen anmodet denne om at oplyse de konkrete forhold, hvoraf det fremgår, at Den Franske Republik har tilsidesat denne bestemmelse.

24. Kommissionen har i besvarelsen anført, at der efter dens opfattelse er sket en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 i tre tilfælde. Kommissionen har for det første gjort gældende, at artikel 5, stk. 2, har en generel rækkevidde, som omfatter alle de nødvendige regler til sikring af, at kvoterne udnyttes i overensstemmelse med de relevante fællesskabsregler, hvorfor ethvert tilfælde af overfiskeri, der kan tilregnes en medlemsstat, udgør en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2. For det andet har den gjort gældende, at forordning nr. 2057/82 herunder artikel 10, stk. 2 — skønt den blev udstedt forud for forordning nr. 170/83 — kun indeholder en præcisering af den generelle forpligtelse i artikel 5, stk. 2, hvorfor enhver tilsidesættelse af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82 i sig selv udgør en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, i grundforordningen. Kommissionen har for det tredje gjort gældende, at den sene lukning af fiskeriet skyldes, at medlemsstaten ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger ud over dem, der kræves i forordning nr. 2057/82, med henblik på at indhente de nødvendige oplysninger om fiskerierne, og at denne fejl derfor også vil være at anse som en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2.

25. Efter min opfattelse er disse anbringender ikke overbevisende. Når der er sket en ubestridt tilsidesættelse af en speciel forpligtelse, nemlig artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82 som i denne sag, er det overflødigt også at påberåbe sig en mere generel forpligtelse, som er grundlaget for den første. Efter min opfattelse er det ikke nødvendigt at henvise til artikel 5, stk. 2, under henvisning til, at denne er hjemmelen for en forpligtelse til at træffe nødvendige foranstaltninger ud over dem, der fremgår af forordning nr. 2057/82. Som jeg allerede har anført ovenfor under punkt 8, har Domstolen i dommen i sag C-62/89 fastslået, at det følger af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82, at medlemsstaterne rettidigt skal træffe enhver nødvendig foranstaltning for at forhindre overskridelser af fiskekvoterne. Selv om artikel 5, stk. 2, rent teoretisk skulle tillægges den betydning, som Kommissionen har anført, har den efter min opfattelse på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt i proceduren i denne sag undladt at angive på hvilken måde, Den Franske Republik må antages at have tilsidesat denne bestemmelse.

26. Dette fører mig derfor til at konkludere, at Kommissionen ikke har godtgjort, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83. Da Kommissionen imidlertid i alt væsentligt har vundet sagen, er jeg af den opfattelse, at den har ret til at få godtgjort sagens omkostninger.

27. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Det fastslås, at Den Franske Republik — ved ikke at drage omsorg for overholdelsen af de kvoter, som den fik tildelt for 1986 for fangster af »andre arter« i norske farvande og for rødfisk i færøske farvande — har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til artikel 10, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2057/82, sammenholdt med artikel 1 i forordningerne (EØF) nr. 3730/85 og nr. 3732/85.

2) I øvrigt frifindes sagsøgte.

3) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.