DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
7. december 1995 *

I sag C-52/95,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent G. Rozet, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved directeur adjoint E. Belliard og sécretaire des affaires étrangères G. Mignot samt sécretaire des affaires étrangères I. Latournarie, alle Udenrigsministeriets direction des affaires juridiques, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard du Prince Henri,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik ved ikke at have nedlagt foreløbigt forbud mod franske fartøjers fiskeri af fisk af ansjosbestanden i ICES-område VIII med henblik på at sikre overholdelsen af de kvoter, den havde fået tildelt i 1991 og 1992, og ved ikke at have forfulgt de ansvarlige for det fiskeri

* Processprog: fransk.

og den virksomhed forbundet med fiskeri af samme bestand, som fandt sted efter de af Kommissionen i 1991 og 1992 nedlagte forbud mod fiskeri, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 2, og artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (EFT L 207, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3483/88 af 7. november 1988 (EFT L 306, s. 2), sammenholdt med artikel 3 i og bilagene til Rådets forordning (EØF) nr. 3926/90 af 20. december 1990 om fastsættelse for 1991 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 378, s. 1) og Rådets forordning (EØF) nr. 3882/91 af 18. december 1991 om fastsættelse for 1992 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 367, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D.A.O. Edward (refererende dommer), og dommerne J.-P. Puissochet, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann og M. Wathelet,

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. oktober 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 28. februar 1995 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik

— ved ikke at have nedlagt foreløbigt forbud mod franske fartøjers fiskeri af fisk af ansjosbestanden i ICES-område VIII (herefter »området«) med henblik på at sikre overholdelsen af de kvoter, den havde fået tildelt i 1991 og 1992, og

— ved ikke at have forfulgt de ansvarlige for det fiskeri og den virksomhed forbundet med fiskeri af samme bestand, som fandt sted efter de af Kommissionen i 1991 og 1992 nedlagte forbud mod fiskeri,

har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 2, og artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (EFT L 207, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3483/88 af 7. november 1988 (EFT L 306, s. 2), sammenholdt med artikel 3 i og bilagene til Rådets forordning (EØF) nr. 3926/90 af 20. december 1990 om fastsættelse for 1991 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 378, s. 1) og Rådets forordning (EØF) nr. 3882/91 af 18. december 1991 om fastsættelse for 1992 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 367, s. 1).

2 I medfør af artikel 2, 3, og 4 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) kan Rådet begrænse fangsterne af de enkelte fiskebestande, hvis det viser sig påkrævet. De fangstmængder, der står til rådighed, fordeles i form af

kvoter mellem medlemsstaterne. Efter samme forordnings artikel 5, stk. 1, kan medlemsstaterne dog helt eller delvis udveksle de kvoter, de har fået tildelt.

3 I medfør af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 skal medlemsstaterne i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser fastsætte de nærmere regler for udnyttelsen af deres kvoter.

4 Kontrollen med denne bevaringsordning er reguleret ved forordning nr. 2241/87. I henhold til denne forordnings artikel 1, stk. 1, skal hver medlemsstat på sit område og inden for sine farvande kontrollere fiskerfartøjer og alle aktiviteter, hvor inspektion kan gøre det muligt at efterprøve, at alle gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger overholdes.

5 Hvis der konstateres en overtrædelse skal de kompetente myndigheder, jf. artikel 1, stk. 2, anlægge straffesag eller træffe administrative foranstaltninger mod det pågældende fartøjs skipper eller enhver anden ansvarshavende person.

6 I henhold til samme forordnings artikel 9, stk. 2, er medlemsstaterne forpligtet til inden den 15. i hver måned at give Kommissionen meddelelse om de mængder af en bestand eller grupper af bestande, der er undergivet kvoter, og som er landet i løbet af den foregående måned.

7 Samme forordnings artikel 11, stk. 1, bestemmer, at alle fangster af en kvoteret bestand, som tages af fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag eller er registre-

ret i en medlemsstat, afskrives på den kvote, der for den pågældende bestand er tildelt denne stat.

8 Ifølge artikel 11, stk. 2, skal medlemsstaterne fastsætte den dato, på hvilken fangsterne af en kvoteret bestand, taget af deres respektive fiskerfartøjer, må antages at have udtømt den pågældende kvote. Fra denne dato skal medlemsstaterne nedlægge foreløbigt forbud mod fiskeri af fisk af denne bestand for de nævnte fartøjer samt forbud mod opbevaring om bord, omladning og landing, såfremt fangsterne er taget efter denne dato. Denne foranstaltning skal straks meddeles Kommissionen.

9 Efter en sådan meddelelse eller på eget initiativ fastsætter Kommissionen, i medfør af bestemmelsens stk. 3, den dato på hvilken fangster af en bestand må antages at have udtømt den berørte medlemsstats kvote. Ifølge samme stykkes tredje afsnit skal medlemsstatens fiskerfartøjer fra denne dato ophøre med at fiske arten henhørende under den pågældende bestand. Disse fartøjer skal ligeledes ophøre med at omlade eller lande, lade omlade eller lande eller beholde disse fangster om bord, såfremt de er taget efter denne dato.

10 Såfremt myndighederne i en medlemsstat konstaterer, at et fiskerfartøj fra denne stat ikke har overholdt bevarings- eller kontrolforanstaltningerne, kan medlemsstaten, efter artikel 11b i denne forordning, som ændret, fastsætte yderligere kontrolforanstaltninger for det pågældende fartøj.

11 På grundlag af forordning nr. 170/83 udstedte Rådet forordning nr. 3926/90 og forordning nr. 3882/91. Ved disse forordningers artikel 3 og deres respektive bilag tildeltes Den Franske Republik kvoter af ansjosbestanden i området, der såvel for 1991 som for 1992 androg 3 000 tons.

12 Forordningernes artikel 5, stk. 1, indebar et forbud mod at beholde om bord eller lande fangster af bestande, for hvilke der var fastsat kvoter, medmindre fangsterne var taget af fartøjer fra en medlemsstat, der har en kvote, og denne kvote ikke er opbrugt.

13 Ifølge de statistikker, som de franske myndigheder har leveret til Kommissionen, androg de fangster af ansjosbestanden i området, der var taget af fartøjer, der fører fransk flag eller er registreret i Frankrig (herefter »franske fartøjer«), i løbet af de to første måneder af 1991 3 397,2 tons, uden at Den Franske Republik derved havde truffet kontrolforanstaltninger.

14 Ved artikel 1, stk. 2, i forordning nr. (EØF) nr. 1326/91 af 21. maj 1991 om indstilling af fiskeri efter ansjos fra fartøjer, som fører fransk flag (EFT L 127, s. 11) forbød Kommissionen på eget initiativ det pågældende fiskeri fra den 24. maj 1991.

15 Ifølge de data, som i slutningen af regnskabsåret 1991 var blevet indsamlet af de franske myndigheder, beløb de samlede fangster af den pågældende art, som var taget af franske fartøjer forud for det af Kommissionen udstedte forbud, sig til 6 020,6 tons, mens fangsterne for resten af de året beløb sig til 89 tons for juni, 116 tons for juli, 62 tons for august, 36 tons for september, 63 tons for oktober og mindre mængder for november og december, således at summen for 1991 androg 6 402 tons.

16 For så vidt angår 1992 meddelte de franske myndigheder ved note af 2. april 1992 Kommissionen, at fangsterne af ansjos i samme område for perioden fra 1. januar til 29. marts beløb sig til 3 473 tons.

17 Da Den Franske Republik ikke havde truffet kontrolforanstaltninger, forbød Kommissionen ved artikel 1, stk. 2, i forordning nr. (EØF) nr. 942/92 af 13. april 1992 om indstilling af fiskeri efter ansjos fra fartøjer, som fører fransk flag (EFT L 101, s. 42) det pågældende fiskeri fra den 16. april 1992.

18 De endelige tal fra de franske myndigheder viste, at de omtvistede fangster beløb sig til 5 213,9 tons ved udgangen af maj 1992 og til 5 559,4 tons ved udgangen af juli 1992.

19 Den 3. juli 1992 var Den Franske Republik i stand til fra Kongeriget Spanien at opnå en overførsel på 6 000 tons af dettes kvote, således at den franske årlige kvote androg 9 000 tons. Denne overførsel indebar, at Kommissionen ved forordning (EØF) nr. 2265/92 af 31. juli 1992 (EFT L 220, s. 5) kunne ophæve forordning nr. 942/92 og således genåbne det pågældende fiskeri.

20 Ved udgangen af september 1992 beløb fangsterne sig til 8 995,4 tons, mens de androg 12 781 tons ved udgangen af november 1992 og 14 013 tons ved udgangen af 1992. De franske myndigheder traf imidlertid ingen foranstaltninger med henblik på afbrydelse af det pågældende fiskeri i løbet af dette år.

21 Kommissionen finder derfor, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 2, og artikel 1 i forordning nr. 2241/87 ved ikke at have truffet de nødvendige foranstaltninger til at forbyde fiskeri af ansjosbestanden i området i 1991 og 1992, og ved ikke at have forfulgt de ansvarlige for den fiskerivirksomhed af samme bestand, som fandt sted efter de af Kommissionen nedlagte forbud.

Det første klagepunkt

22 Til støtte for sit første klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 kræver, at medlemsstaterne foregriber, at deres kvoter bliver opbrugt, og at de træffer de nødvendige foranstaltninger for at nedlægge foreløbigt forbud mod enhver fiskerivirksomhed, allerede før en kvote er opbrugt.

23 For så vidt angår 1991 finder Kommissionen, at Den Franske Republik senest i løbet af februar 1991 burde have nedlagt et foreløbigt forbud mod franske fartøjers fiskeri af den omhandlede bestand.

24 For så vidt angår 1992 burde Den Franske Republik inden udløbet af februar have vedtaget kontrolforanstaltninger for at sikre, at den oprindelige kvote ikke ville blive overskredet. Tillige burde der have været nedlagt forbud for franske fartøjer mod det pågældende fiskeri fra det øjeblik, hvor det var umiddelbart forestående, at den forhøjede kvote ville være opbrugt.

25 Den franske regering har hverken bestridt, at de omhandlede fangster overskred de kvoter, som var tildelt Den Franske Republik, eller, at de franske myndigheder hverken for 1991 eller for 1992 havde truffet nogen kontrolforanstaltninger, som det kræves efter artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87.

26 Hvad angår 1991 har den franske regering derimod gjort gældende, at den forsinkede afbrydelse af fiskeriet skyldtes svagheder ved det daværende statistiske system.

27 Dette klagepunkt kan ikke tages til følge.

28 For så vidt angår det statistiske system, der var i kraft i 1991, fremgår det af fast retspraksis (jf. dom af 20.3.1990, sag C-62/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 925, præmis 23), at en medlemsstat ikke kan henvise til praktiske vanskeligheder som begrundelse for en manglende gennemførelse af passende kontrolforanstaltninger. Tværtimod påhviler det i henhold til denne praksis medlemsstaterne, som skal gennemføre fællesskabsbestemmelserne inden for rammerne af den fælles markedsordning for fiskerivarer, at løse disse vanskeligheder ved at træffe passende foranstaltninger.

29 Dernæst bemærkes, at Domstolen i sin dom af 8. juni 1993 (sag C-52/91, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3069, præmis 26) udtalte, at 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), der er blevet ophævet, men hvis ordlyd var den samme som i artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87, forpligtede medlemsstaterne til at træffe bindende foranstaltninger med henblik et foreløbigt forbud mod enhver fiskerivirksomhed, allerede inden kvoterne er opbrugt.

30 Det antages, at artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 pålægger medlemsstaterne en identisk forpligtelse.

31 Det bør derfor fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 ved ikke i 1991 og 1992 at have nedlagt foreløbigt forbud mod det omhandlede fiskeri, før den kvote var opbrugt, som var tildelt republikken for disse år.

Det andet klagepunkt

32 Til støtte for sit andet klagepunkt har Kommissionen anført, at de franske fartøjers fortsættelse af fiskeriet af den omhandlede bestand og af virksomhed, som er forbundet hermed, efter at der ved forordning nr. 1326/91 og forordning nr. 942/92 var nedlagt forbud herimod, indebærer, at de ansvarlige for disse fartøjer har overtrådt såvel artikel 11, stk. 3, tredje afsnit, i forordning nr. 2241/87 som artikel 5 i forordning nr. 3926/90 og forordning nr. 3882/91. I den henseende har Kommissionen gjort gældende, at de franske myndigheder i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 var forpligtet til at anlægge straffesag eller træffe administrative foranstaltninger mod de ansvarlige for disse overtrædelser.

33 Den franske regering har ikke bestridt, at de kompetente myndigheder ikke har taget skridt til at forfølge de ansvarlige for de aktiviteter, der er omhandlet i denne sag.

34 Ifølge artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 skal en medlemsstats kompetente myndigheder anlægge straffesag eller træffe administrative foranstaltninger i tilfælde, hvor de konstaterer, at reglerne vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger for fiskeriet ikke er overholdt.

35 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.

36 Heraf følger, at Den Franske Republik at regne fra de datoer, som Kommissionen har fastsat for de pågældende fiskeriforbud, var forpligtet til at anlægge straffesag eller træffe administrative foranstaltninger mod de ansvarlige for fortsættelsen af den omhandlede fiskerivirksomhed, og den hermed forbundne virksomhed, således

som omhandlet i artikel 11, stk. 3, tredje afsnit, i forordning nr. 2241/87 og i artikel 5 i ovennævnte forordning nr. 3926/90 og nr. 3882/91.

37 Hvad angår 1992 har den franske regering derimod gjort gældende, at produktionsåret for fiskeri af ansjoser var forløbet under så vanskelige socio-økonomiske forhold, at man måtte frygte omfattende problemer, der kunne medføre alvorlige økonomiske vanskeligheder. De kompetente myndigheder var derfor nødt til at undlade at forfølge de ansvarlige for overtrædelserne.

38 Dette klagepunkt kan ikke tiltrædes. En simpel frygt for interne vanskeligheder kan ikke begrunde manglende anvendelse af den pågældende ordning.

39 Det bør derfor fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1 i forordning nr. 2241/87 ved at undlade at forfølge de ansvarlige for det fiskeri og den virksomhed forbundet med fiskeri af den omhandlede bestand, som fandt sted efter de af Kommissionen i 1991 og 1992 nedlagte forbud mod fiskeri.

Sagens omkostninger

40 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den part, der taber sagen, at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Den Franske Republik har tabt sagen, og Kommissionen har nedlagt påstand om tilkendelse af omkostninger, hvorfor førstnævnte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Ved ikke at have nedlagt foreløbigt forbud mod franske fartøjers fiskeri af fisk af ansjosbestanden i ICES-område VIII med henblik på at sikre overholdelsen af de kvoter, den havde fået tildelt i 1991 og 1992 har Den Franske Republik tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri.

2) Ved at undlade at forfølge de ansvarlige for det fiskeri og den virksomhed forbundet med fiskeri af den pågældende bestand, som fandt sted efter de af Kommissionen i 1991 og 1992 nedlagte forbud mod fiskeri, har Den Franske Republik tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1 i ovennævnte forordning nr. 2241/87.

3) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.

Edward Puissochet Moitinho de Almeida

Gulmann Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. december 1995.

R. Grass
Justitssekretær

D.A.O. Edward
Formand for Femte Afdeling