FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 10. marts 1993 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

A — Indledning

1. I den foreliggende traktatbrudssag mod Kongeriget Nederlandene har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene ved at overskride flere fangstmængder for 1986 har tilsidesat sin forpligtelse til at udvise den nødvendige omhu i forbindelse med forvaltningen af kvoterne, navnlig ved valg af tidspunkt for lukning af fiskeriet.

2. Domstolen har tidligere behandlet og afsagt dom i en tilsvarende retssag vedrørende fangster i årene 1983, 1984 og 1985 [1]. I mellemtiden har Kommissionen ført yderligere to traktatbrudssager mod Den Franske Republik, som ligeledes i bredeste forstand drejede sig om medlemsstaternes forpligtelser i forbindelse med forvaltningen af fangstkvoterne [2].

3. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstand:

— Det fastslås i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 2, at Kongeriget Nederlandene ved at overskride de for 1986 tildelte fangstmængder har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82, jf. forordning (EØF) nr. 2374/86.

— Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kongeriget Nederlandene har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

4. Hvad nærmere angår sagens faktiske omstændigheder, de relevante lovbestemmelser samt parternes indlæg henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af min argumentation.

* Originalsprog: tysk.

1 — Dom af 5.10.1989, sag 290/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 3083.

2 — Dom af 20.3.1990, sag C-62/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 925, og af 31.1.1991, sag C-244/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 163.

B — Stillingtagen

I — *Formaliteten*

a) Påstandens bestemthed

5. Under den mundtlige forhandling har sagsøgtes repræsentant gjort gældende, at påstanden var ubestemt og derfor ikke kunne realitetsbehandles. Forordning (EØF) nr. 2374/86 [3] er kun en forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 3721/85 [4], hvori blev fastlagt en fangstkvote for sild på fangststeder i Skagerrak og Kattegat, som dog ikke havde nogen virkning for den sagsøgte medlemsstat.

6. Kommissionen har hertil anført, at den kun påstår, at Nederlandene har tilsidesat artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82 [5]. I øvrigt er den af den opfattelse, at formalitetsindsigelsen er fremsat for sent.

7. Uafhængigt af spørgsmålet, om den under den mundtlige forhandling fremsatte indsigelse som »nyt anbringende« i medfør af procesreglementets artikel 42, stk. 2, er blevet fremsat for sent og derfor bør afvises [6], skal der henvises til, at Domstolen ex officio undersøger, om en sag kan realitetspåkendes, navnlig når det drejer sig om et så fundamentalt krav til et søgsmål som påstandens bestemthed, der i tilfælde af domfældelse danner grundlag for afgørelsen.

8. Den i påstanden i stævningen nævnte forordning nr. 2374/86 henviser allerede i titlen utvetydigt til grundforordningen. Den fuldstændige titel lyder:

»Rådets forordning (EØF) nr. 2374/86 af 24. juli 1986 om fjerde ændring af forordning (EØF) nr. 3721/85 om fastsættelse for 1986 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande i Fællesskabets fiskerizone samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder«.

Det fremgår utvetydigt af de under den administrative procedure udvekslede dokumenter samt af anbringenderne i stævningen, at det er grundforordningen i den senest ændrede affattelse, der skal tages i betragtning.

9. Disse hensyn er dog ikke relevante, når Kommissionen under den mundtlige forhandling har begrænset sin påstand. Det står nemlig i princippet Kommissionen frit at frafalde enkelte klagepunkter under sagens behandling, hvilket i denne sag også er sket i anden sammenhæng.

10. Da Kommissionens repræsentant udtrykkeligt har henvist til, at det nu kun var tilsidesættelse af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82, sagen drejer sig om, skal

3 — Rådets forordning (EØF) nr. 2374/86 af 24.7.1986 om fjerde ændring af forordning (EØF) nr. 3721/85 om fastsættelse for 1986 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande i Fællesskabets fiskerizone samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 206, s. 4).

4 — Rådets forordning (EØF) nr. 3721/85 af 20.12.1985 om fastsættelse for 1986 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande i Fællesskabets fiskerizone samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 361, s. 5).

5 — Rådets forordning (EØF) nr. 2057/82 af 29.6.1982 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol med fiskeri fra fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne (EFT L 220, s. 1).

6 — Jf. dom af 1.4.1982, sag 11/81, Durbeck mod Kommissionen, Sml. s. 1251, præmis 14 og 19.

det undersøges, om den således ændrede påstand er tilstrækkelig bestemt. Uden henvisning til forordning nr. 2374/86 lyder påstanden i stævningen således:

»Kommissionen nedlægger følgende påstand:

— Det fastslås i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 2, at Kongeriget Nederlandene ved at overskride de for 1986 tildelte fangstmængder har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82 ...«

11. Påstanden skal være egnet til at danne grundlag for en domfældelse, såfremt det kan fastslås, at de pågældende betingelser er opfyldt. At dette ikke er vanskeligt, fremgår af en sammenligning med punkt 1 i domskonklusionen i sag 290/87, der lyder således:

»Kongeriget Nederlandene har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til 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, for så vidt som det i 1985 ikke rettidigt besluttede at lukke fiskeriet af visse bestande.«

12. Da der åbenbart ikke er andre grunde til at afvise sagen, må der tages udgangspunkt i, at sagen kan realitetspåkendes.

b) Tvistens genstand

13. Siden traktatbrudsproceduren blev indledt med åbningsskrivelsen den 2. oktober 1986 indtil dagen for den mundtlige forhandling, er tvistens genstand flere gange blevet ændret eller begrænset, såvel med hensyn til de retlige som de faktiske omstændigheder. Det er derfor på sin plads at fastlægge stridens genstand på tidspunktet for den mundtlige forhandling, og på den måde at afgrænse grundlaget for afgørelsen.

14. I henhold til åbningsskrivelsen af 2. oktober 1986 og skrivelsen af 13. maj 1987, hvori denne blev konkretiseret, bebrejdedes Nederlandene tilsidesættelse af artikel 1, 2 og 3 i forordning nr. 3721/85, senest ændret ved forordning nr. 2374/86, af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 [7] og af artikel 10 i forordning nr. 2057/82, ved i fjorten tilfælde at have overskredet de fangstkvoter, der var tildelt Kongeriget Nederlandene, samt ved i tolv tilfælde at have foretaget fangst på bestande, for hvilke der ikke var tildelt nogen kvote, fordi fiskeriet simpelt hen var forbudt, de såkaldte »nulkvoter«.

15. I den begrundede udtalelse af 21. november 1988 frafaldt Kommissionen klagen vedrørende to tilfælde af kvoteoverskridelser. Efter en udsættelse og genoptagelse af sagen som følge af dommen af 5. oktober 1989 (sag

7 — Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25.1.1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1).

290/87, Kommissionen mod Nederlandene) anmodede Kommissionen ved skrivelse af 30. januar 1990 — som den også havde gjort i den forudgående brevveksling — om oplysninger om de sanktioner, der var pålagt som følge af overskridelserne af kvoterne og fiskeri på en bestand, for hvilken der gjaldt en »nulkvote«.

16. I sin stævning frafaldt Kommissionen sine klagepunkter vedrørende eventuel undladelse af forfølgning og straf i forbindelse med overfiskning.

17. Som bilag til stævningen fremlagde Kommissionen for Domstolen en liste med kvoteoverskridelser i tolv tilfælde, hvor den gjorde gældende, at der i ti tilfælde ikke var blevet udstedt noget foreløbigt fangstforbud i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82, og i de øvrige to tilfælde var det udstedt for sent.

18. I anledning af den nederlandske regerings erklæringer ændrede Kommissionen under den skriftlige forhandling for Domstolen sine klagepunkter til, at de foreløbige fangstforbud i alle tolv tilfælde var blevet udstedt for sent, og at de, bortset fra to tilfælde, ikke var blevet meddelt Kommissionen. I replikken frafaldt Kommissionen klagepunktet vedrørende kvoteoverskridelsen i ét tilfælde, således at sagen herefter drejer sig om elleve tilfælde af kvoteoverskridelser.

19. Såvel under den forudgående administrative procedure som i stævningen er der tale om problematikken vedrørende fiskeri af bestande, for hvilke der gælder en »nulkvote«. I stævningen er dette klagepunkt dog ikke længere specificeret i enkelttilfælde, f.eks. ved hjælp af en oversigt.

20. Under den mundtlige forhandling erklærede Kommissionens repræsentant, at det ikke var sådan, at Kommissionen ikke længere ønskede at forfølge overskridelserne af »nulkvoterne«. Han anførte dog, at overskridelse af en »nulkvote« ikke var nogen overtrædelse af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82.

21. Da Kommissionen i den forstand har begrænset sin påstand, således at den nu kun gælder overtrædelse af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82, går jeg ud fra, at sagens genstand ikke længere omfatter overskridelse af »nulkvoter«.

22. Det er også på denne måde, at bemærkningen fra Kommissionens repræsentant skal forstås, om, at eventuelle overtrædelser, der ligger inden for medlemsstaternes ansvarsområde, i forbindelse med fangst af fisk, for hvilke der gælder »nulkvoter«, er denne sag uvedkommende.

23. Der er således elleve tilfælde af overskridelser af fangstkvoter, der skal bedømmes. Med hensyn til de faktiske omstændigheder i forbindelse med overskridelserne har parterne under den skriftlige forhandling redegjort derfor i hvert enkelt tilfælde. Nedenstående tabel giver et overblik over de — til dels — modstridende oplysninger, som parterne i den forbindelse har skaffet vedrørende de elleve kvoteoverskridelser, som udgør tvistens genstand [8].

8 — Som løst bilag vedlægges en kopi af tabellen.

Bilag

	Art	Fangst-forbud Kom. 1986	Foreløbig lukning NL 1986	Kvote (i ton)	Fangst-mængde i alt (i ton)	Registrerede fangstmængder ifølge Komm. (i ton)	Registrerede fangstmængder ifølge NL (i ton)
1	Sild Vb (EF) VIa nord VIb	25.11.	25.11.	5 160	9 591	okt.: 4 763 nov.: 8 314	13. nov.: 4 763 = 92%
2	Torsk IIa (EF) IV	25.11.	18.11. 25.11.	18 670	25 056	okt.: 16 310 nov.: 22 277	13. nov.: 16 264 = 87% 30. nov.: 18 177
3	Makrel IIa (EF) IIIa, IIIb, a, c, d (EF) IV	14.10.	15.10.	1 200	1 949	sept.: 919 okt.: 1 746	11. sept.: = 47%
4	Makrel II; Vb (EF); VI; VII; VIII (EF); XII	4. 6.	4. 6.	31 170	58 854	marts: 41 069 maj: 51 312	medio juni: 22 271 = 72%
5	Tunge IIIA; IIIb, c, d (EF)	27.5.	19.4.	50	111	febr.: 41	10. febr.: 30 = 60%
6	Rødspætte IIIa (Skagerrak)	16.8.	15.8.	2 170	3 907	maj: 1 862 juni: 2 752	
7	Kuller IIIa; IIIb, c, d (EF)	12.7.	5. 7.	10	35	april: 5 maj: 16	15. maj: 5 = 50 15. juni: 110%
8	Tunge VIII	27.5.	5. 4.	105	213	marts: 213 maj:	15. marts: 0 18. marts: 161
9	Hvilling VII (med undtagelse af VIIa)	27.5.	3. 5.	100	131	marts: 117 april: 131	15. marts: 62 = 62% 15. april: + 55
10	Sild VIa; VIIb, c		1.11.	1 550	2 125	sept.: 1 391 okt.: 2 109	18. okt.: 1 391 = 90%
11	Hvilling IIa (EF); IV		12.12.	12 422	13 741	okt.: 11 033 nov.: 12 833	13. nov.: 11 682 = 94% 10. dec.: 12 829 = 103%

II — *Sagens realitet*

24. Det er ubestridt mellem parterne, at der i 1986 til tider har fundet betydelige overskridelser af kvoterne sted. Det er kun omstridt, om Kongeriget Nederlandene kan gøres ansvarlig for disse overskridelser af fangstkvoterne med den begrundelse, at det ikke har opfyldt sine fællesskabsretlige forpligtelser i forbindelse med forvaltningen af kvoterne tilstrækkelig godt, eller om kvoteoverskridelserne skyldes omstændigheder, der ligger uden for medlemsstatens indflydelse og ansvar.

25. Den eneste bestemmelse, som den nederlandske adfærd skal bedømmes efter, er ifølge den ændrede påstand artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82. Denne bestemmelse lyder således:

»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 registreret i denne, må antages at have opbrugt den kvote, der er blevet den tildelt for denne bestand eller gruppe af bestande. Medlemsstaten nedlægger fra denne dato foreløbigt forbud mod fiskeri af fisk af denne bestand eller gruppe af bestande for de nævnte fartøjer samt forbud mod opbevaring om bord, omladning og landing, såfremt fangsterne er foretaget efter denne dato, og fastsætter den dato, indtil hvilken omladning og landing eller sidste meddelelse om fangster er tilladt. Denne foranstaltning meddeles straks Kommissionen, som underretter de øvrige medlemsstater herom.«

26. Bestemmelsen indeholder flere forskellige forpligtelser. For det første skal den dato fastsættes, på hvilken kvoten *må antages* at være opbrugt. Som jeg allerede har anført i forslag til afgørelse i sag 290/87 (Kommissionen mod Nederlandene), henvises der med hensyn til, at en kvote er opbrugt, til en fiktion, idet afgørelsen må træffes allerede inden fangstkvoten faktisk er opbrugt, da bestemmelsens formål ellers ikke nås. Afgørelsen må ikke træffes udelukkende på grundlag af de allerede registrerede fangster, men der skal ved afgørelsen tillige tages hensyn til anslåede mængder for så vidt angår de endnu ikke registrerede fangster, de fangster, der endnu kan forventes, og de fangster, der er landet i andre medlemsstater.

27. I umiddelbar tilknytning til fastsættelsen af det tidspunkt, da kvoten er opbrugt, udsteder medlemsstaten et foreløbigt fangstforbud. Det skal være bindende [9].

28. Endvidere fastsætter medlemsstaten i medfør af sine forpligtelser i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82 et tidspunkt, indtil hvilket det endnu er muligt at omlade og lande fangster og afgive de sidste meddelelser om fangsterne. Denne forpligtelse er ikke genstand for denne sag.

9 — Jf. ovennævnte dom i sag C-62/89, præmis 18.

29. Endelig er medlemsstaten forpligtet til at give Kommissionen meddelelse om den afgørelse, hvormed det fastslås, at kvoten er opbrugt, og det foreløbige fangstforbud fastsættes. På grundlag af denne meddelelse bliver Kommissionen i stand til at informere andre medlemsstater om de gjorte fangster og til selv at udstede et endeligt fangstforbud.

30. Domstolen har gentagne gange udtalt, at en medlemsstat *rettidigt* skal træffe de fornødne foranstaltninger til at hindre en kvoteoverskridelse [10]. Det tjener derfor ikke sagens interesse at vente med afgørelsen, indtil kvoten næsten er opbrugt. Som jeg allerede har anført, skal der ved afgørelsen tages hensyn til de endnu ikke registrerede og meddelte fangster, samt til forventede fangster i tiden indtil fangstforbuddets offentliggørelse og ikrafttræden. Endelig skal der ved afgørelsen også tages hensyn til de anslåede fangstmængder, der er landet i andre medlemsstater, og som skal fratrækkes kvoten.

31. Den nederlandske regering har under sagen anført, at der er blevet taget hensyn til disse momenter. Den omstændighed, at der alligevel er sket en til dels ganske betydelig overfiskning, giver dog anledning til tvivl om, hvorvidt der rent faktisk og i tilstrækkeligt omfang er taget hensyn til disse momenter.

32. Artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2057/82 indeholder ganske vist ikke en forpligtelse til at nå et bestemt resultat i den forstand, at en kvoteoverskridelse udgør en tilsidesættelse fra medlemsstatens side. Alligevel har medlemsstaten pligt til at sørge for, at *alle* til rådighed værende midler bliver taget i anvendelse for at hindre kvoteoverskridelser, og den har endelig pligt til over for Fællesskabet at stå inde for, at de anvendte midler er effektive.

33. De oplysninger, der er blevet fremlagt for Domstolen, gør det berettiget at fastslå, at i de fleste tilfælde blev lukningen af fiskeriet foretaget for sent. Det kan skyldes, at den kompetente myndighed først for sent fik rådighed over de nødvendige oplysninger, hvilket dog ikke berettiger forsinkelsen.

34. Ved en sammenligning af tallene i rubrik 1, 7 og 10 i den oversigt, der er udarbejdet i forbindelse med dette forslag til afgørelse, fremgår det klart, at de fangstmængder, som ifølge Kommissionens oplysninger var registreret ved udgangen af en bestemt måned, ifølge oplysningerne fra den nederlandske regering først blev registreret i midten af den derpå følgende måned. Denne tidsforskydning er påfaldende, da det i de nævnte kategorier drejer sig om de samme tal.

35. Det fremgår af den nederlandske regerings argumentation, at den har pålagt et offentligretligt organ, Produktschap voor Vis en Visprodukten, at foretage registreringen af fangsterne. Registreringerne vedrørende fangsterne bliver i princippet videregivet til det pågældende ministerium en gang om måneden, som regel den 15. i måneden, med oplysningerne om den foregående måned. Da denne indberetning kun sker én gang om måneden, og fangsttallene desuden er mindst

10 — Jf. ovennævnte domme i sagerne 290/87, a.st., og C-62/89, præmis 17.

to uger gamle, sker der en uforsvarlig forsinkelse ved indsamlingen af de oplysninger, der er nødvendige ved beslutningen om at udstede et fangstforbud.

36. I nogle tilfælde var der yderligere forsinkelser i tiden fra meddelelsen af registreringerne til afgørelsen og offentliggørelsen af fangstforbuddet på mellem to og tre uger, således som det fremgår af kolonne 7, 8 og 9 i tabellen. Det betyder, at der således i nogle tilfælde lå over fire uger mellem den faktiske registrering af fangster, som allerede tydede på, at kvoten var opbrugt, og ikrafttrædelsen af det foreløbige fangstforbud.

37. At denne periode helt klart er for lang, bekræftes endvidere, når man betragter tabellen i forbindelse med parternes ubestridte oplysninger. I kategori 1 var der efter Kommissionens oplysninger ultimo oktober registreret en fangstmængde på 4 763 tons og ultimo november på 8 314 tons. Ifølge disse oplysninger skulle der i løbet af en måned være fisket en mængde på omkring 3 500 tons, hvilket er over halvdelen af hele kvoten.

38. Det samme gælder i kategori 2, hvor der ultimo oktober efter Kommissionens oplysninger var registreret 16 310 tons og ultimo november 22 277 tons. Ifølge disse oplysninger skulle fangstmængden i den måned, hvor der var fare for, at kvoten var opbrugt, have ligget på omkring 6 000 tons om måneden. Selv efter den nederlandske regerings egne oplysninger, ifølge hvilke der den 13. november var registreret 16 264 tons og den 30. november 18 177 tons, er der i løbet af to uger blevet fisket omkring 2 000 tons.

39. I kategori 3 var der ifølge oplysninger fra Kommissionen ultimo september registreret 919 tons og ultimo oktober 1 746 tons, hvilket svarer til en fangstmængde på omkring 830 tons om måneden og dermed over to tredjedele af kvoten. Som sidste eksempel henvises til kategori 4, hvor hele fangstmængden blev fisket inden for en enkelt måned (marts).

40. For at sikre en pålidelig forvaltning af kvoterne har medlemsstaten pligt til at træffe sin beslutning på grundlag af aktuelle oplysninger. Den kan ikke påberåbe sig, at registreringen gennemføres af en offentlig institution, som kun meddeler de relevante oplysninger en gang om måneden.

41. Den nederlandske regering har ganske vist under proceduren anført, at der blev givet meddelelse hyppigere, når der var fare for, at en kvote var ved at være opbrugt. På et skriftligt spørgsmål fra Domstolen og en ny forespørgsel under den mundtlige forhandling kunne den nederlandske regering ikke fremlægge noget bevis for, at der eksisterer en lovbestemt forpligtelse til at give disse meddelelser hyppigere. Det af den nederlandske regering anførte om, at dette er forvaltningspraksis, kan ikke fjerne tvivlen om, hvorvidt forpligtelserne opfyldes behørigt. For det første — såfremt det antages at denne forvaltningspraksis eksisterer — har den ikke givet de nødvendige resultater. For det andet kan en forvaltningspraksis når som helst ændres, hvilket er i strid med princippet om, at der skal være tilstrækkelig klarhed ved

gennemførelsen af de forpligtelser, der i henhold til fællesskabsretten påhviler en medlemsstat.

42. Den nederlandske regerings argument om, at fremsendelsen af oplysninger fra Produktschap til ministeriet om de registrerede fangster følger samme system som for de obligatoriske meddelelser fra medlemsstaterne til Kommissionen, må forkastes. Medlemsstaten skal i forbindelse med sit direkte ansvar for overholdelsen af kvoterne til stadighed føre kontrol med fangstmængderne.

43. Domstolen har i sag C-244/89 (Kommissionen mod Frankrig) udtalt, at fristen på femten dage til at fremsende de månedlige fangstoplysninger til Kommissionen på ingen måde kan begrunde, at en medlemsstat ikke har overholdt den forpligtelse, der påhviler den til at træffe de nødvendige foranstaltninger til foreløbigt at forbyde al fiskeri, så snart kvotens opfiskning må antages at være nært forestående [11]. Endvidere henviste Domstolen til, at en medlemsstat har mulighed for at kræve, at disse oplysninger fremsendes hurtigt, f.eks. ved hjælp af radio [12].

44. Endelig tilkommer det medlemsstaterne at organisere fangstregistreringen og fremsendelsen af oplysningerne. Det må dog sikres, at de nødvendige beslutninger træffes på grundlag af aktuelle oplysninger, og at de træffes rettidigt, hvilket ikke var tilfældet med de fleste af de elleve kvoteoverskridelser i den foreliggende sag.

45. Det af den nederlandske regering anførte om, at kvoteoverskridelserne også skyldtes problemer med fremsendelse af oplysninger om registrering i andre medlemsstater, må forkastes, da der ifølge Kommissionens anbringende i duplikken — som ikke er blevet bestridt — i samtlige omtvistede tilfælde af kvoteoverskridelser er blevet landet og registreret større fangster i Nederlandene end selve kvoten. For disse fangsters vedkommende kan det i hvert fald ikke gøres gældende, at der var problemer med fremsendelse af oplysninger. Fiskerne er forpligtet til senest tre timer efter landingen at anmelde fangsten. Der er absolut ingen grund til, at myndighederne skal bruge flere dage, eller endog uger, til at fremsende disse oplysninger.

46. Den nederlandske regerings anbringende om, at kvoteoverskridelserne i de foregående år ikke kunne bebrejdes regeringen, er for så vidt berettiget, som der ikke kan ses nogen direkte forbindelse mellem tidligere kvoteoverskridelser og den foreliggende overfiskning. Det kan dog ikke benægtes, at væsentlige kvoteoverskridelser i tidligere år kan have virkning som indicium, der forpligter medlemsstaten til forøget opmærksomhed.

47. Jeg skal i denne forbindelse belyse medlemsstaternes forpligtelser ved følgende eksempel:

De kvoter, som medlemsstaterne har fået tildelt, svarer til bankkonti med et bestemt

11 — Jf. ovennævnte dom i sag C-244/89, præmis 30.
12 — Jf. ovennævnte dom i sag C-244/89, præmis 21 og 30.

beløb. Medlemsstaten har ansvaret for at forvalte kontiene behørigt for dem, der fik tildelt kvoterne. Den er ansvarlig over for Fællesskabet for, at kontoen (kvoten) ikke bliver overtrukket. Den skal i den forbindelse anvende god og forsvarlig forretningsskik. Så længe der stadig står et stort beløb på kontoen, er det tilstrækkeligt at kontrollere saldoen på kontoen en gang om måneden. Men når saldoen nærmer sig nul, skal kontoens indehaver kontrollere kontoen så ofte, at han kan spærre kontoen rettidigt, før den bliver overtrukket. Han skal i hvert fald forhindre, at kontoen bliver overtrukket, fordi et overtræk uigenkaldeligt er gået tabt. Kontoens indehaver skal udvise særlig forsigtighed, hvis der allerede tidligere har været overtræk på kontoen.

48. Målt efter denne målestok har regeringen i den sagsøgte medlemsstat ikke i tilstrækkelig grad opfyldt sin kontrolforpligtelse.

49. Efter denne generelle beskrivelse af medlemsstatens forpligtelser vil jeg gå nærmere ind på det, den nederlandske regering har anført til sit forsvar med hensyn til de forskellige kvoteoverskridelser.

50. Af det talmateriale, som den nederlandske regering har fremlagt vedrørende kategori 1 i tabellen, fremgår det ganske rigtigt ikke, at afgørelsen om at stoppe fiskeriet blev truffet for sent. I september blev der fisket 242 tons sild, hvilket svarer til 4% af kvoten, og i oktober 662 tons, hvilket svarer til 13% af kvoten. Den 13. november var der registreret 4 763 tons, der svarer til, at 92% af kvoten var opfisket. På grundlag heraf planlagdes lukningen af fiskeriet til ultimo november.

51. Af Kommissionens oplysninger fremgår dog, at fangstmængden på 4 763 tons allerede var nået ultimo oktober, således at der i de tal, der er blevet fremlagt for Domstolen, formentlig er taget højde for en betydelig forsinkelse med fremsendelsen af fangstoplysningerne. Efter at Kommissionen den 20. november havde sendt den nederlandske regering et telex, hvori den meddelte, at kvoten var opbrugt, blev fiskeriet lukket. Den omstændighed, at Kommissionen skal informere en medlemsstat om fangstmængder taget på denne stats eget område, beviser, at det interne informationssystem er behæftet med betydelige mangler.

52. Det samme gælder for kategori 3, hvor der efter den nederlandske regerings oplysninger kun var opbrugt 47% af kvoten den 11. september, men hvor Kommissionen igen påpegede overskridelsen af kvoterne med telex af 8. oktober.

53. Den nederlandske regerings argument med hensyn til kategori 2 synes at vise, at man har været omhyggelig ved forvaltningen af kvoten. Ifølge dette argument var der den 13. november registreret 16 264 tons fangede torsk, hvorefter regeringen den 14. november traf afgørelse om at lukke fiskeriet for fiskere, der også fanger andre fisk end torsk, hvilken afgørelse trådte i kraft den 18. november. Den 21. november blev der derefter truffet afgørelse om lukning af fiskeriet for alle fiskere, og denne afgørelse trådte i kraft den 25. november. Ultimo november

var der ved en fangstmængde på 18 177 tons kun opbrugt 97% af kvoten. Af det talmateriale, som Kommissionen har fremlagt (ultimo oktober 16 310 tons og ultimo november 22 277 tons), fremgår dog, at der har været nogen forsinkelse i forbindelse med fremsendelsen af oplysningerne.

54. Af det, som den nederlandske regering har anført om makrelfangsterne i kategori 4, fremgår ikke, at forpligtelserne er tilsidesat. Siden juni har der været foretaget undersøgelser i anledning af urigtige fangstangivelser. Den 2. juni blev der truffet afgørelse om lukning af fiskeriet, og dette forbud trådte i kraft den 4. juni. Det talmateriale, den nederlandske regering har fremlagt, kan på ingen måde bringes i overensstemmelse med de tal, Kommissionen har fremlagt.

55. Om fangsterne i kategori 5 anfører den nederlandske regering, at fiskeriet foreløbig blev lukket fra den 12. februar til den 1. maj på grund af en formodning om falske angivelser vedrørende fangststed. Ifølge det af Kommissionen leverede talmateriale skulle kvoteoverskridelserne dog netop være sket i denne periode. Under disse omstændigheder er det ikke muligt på dette grundlag at afgøre, hvad grunden til disse kvoteoverskridelser var.

56. Den nederlandske regering anfører med hensyn til rødspættefangsterne i kategori 6, at der også for disse bestande var indført et foreløbigt forbud mod fiskeri fra den 12. februar til den 1. maj. Den 1. maj blev fiskeri igen tilladt. Den 1. august havde man registreret en fangstmængde på 2 160 tons, hvorefter der blev indført fangstforbud fra den 13. august, hvilket forbud trådte i kraft den 15. august. Da der i perioden fra den 1. maj til den 11. august ikke havde været nogen videre anmeldte fangster, er det ikke let at se, om der skulle være skredet ind på et tidligere tidspunkt. I hvert fald blev der ifølge Kommissionens oplysninger allerede registreret en fangstmængde på 2 752 tons ultimo juni.

57. Med hensyn til kategori 7, 8 og 9 fremgår det af de tal, som den nederlandske regering har fremlagt, at lukningen af fiskeriet skete for sent. Grunden hertil har i disse tilfælde sandsynligvis også været forsinkelsen i forbindelse med fremsendelsen af oplysningerne. I kategori 8 blev der åbenbart på to uger opnået en fangstmængde, som overskrider kvoten. I den forbindelse henvises til dom i sag C-244/89, hvori Domstolen om dette udtaler [13], at den omstændighed, at fangstkapaciteten på medlemsstatens fartøjer er betydelig, medfører, at medlemsstatens myndigheder bør være endnu mere påpasselige, og at forpligtelsen til at sikre kvoternes overholdelse på ingen måde formindskes.

58. Med hensyn til hvillingfangsterne i kategori 11 anfører den nederlandske regering, at bestanden blev gjort til genstand for hyppig udveksling af kvoter. Udgangskvoten androg 7 760 tons og var i december steget til 12 422 tons. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt udveksling af kvoter kan begrunde en forlængelse af fangstvirksomhed, henviser jeg til dommen i sag C-62/89 [14]. Deri udtalte Domstolen:

»Sådanne forhandlinger, hvis udfald i øvrigt er usikkert, kan ikke berettige, at fiskeriet fortsætter, efter at kvoten er opfisket; såfremt

13 — Jf. ovennævnte dom i sag C-244/89, præmis 29.

14 — Jf. dom i sag C-62/89, præmis 20.

forsøget på at opnå en forhøjelse af kvoten ved hjælp af en kvoteudveksling mislykkes, eller de mængder, der opnås, ikke er tilstrækkelige til at dække de faktiske fangster, indebærer enhver forsinkelse af en foreløbig lukning af fiskeriet en risiko for en endnu større kvoteoverskridelse. Det følger heraf, at enhver aftale om kvoteudveksling med en anden medlemsstat med henblik på en kvoteforhøjelse skal indgås, enten før den oprindelige kvote er opfisket eller efter nedlæggelsen af det foreløbige fiskeriforbud.«

59. Til slut vil jeg gå nærmere ind på klagepunktet vedrørende undladelsen af at give meddelelse om de foreløbige fangstforbud til Kommissionen. Denne forpligtelse følger af artikel 10, stk. 2, sidste punktum, i forordning nr. 2057/82. Ved hjælp af disse meddelelser får Kommissionen mulighed for at give de nødvendige oplysninger videre til andre medlemsstater og for selv at udstede det endelige fangstforbud. Medlemsstaten har derfor i alle tilfælde pligt til at give Kommissionen meddelelse om sine foranstaltninger, også selv om Kommissionen omtrent samtidig udsteder det endelige fangstforbud. Afgørelserne om den foreløbige lukning af fiskeriet i kategori 5, 7, 8 og 9 blev truffet flere dage, om ikke uger, før Kommissionens beslutning, således at Nederlandene heller ikke havde anledning til at forvente, at dens meddelelse var overflødig.

60. Den sagsøgte medlemsstat har kun i kategori 1 og 2 givet meddelelse om de trufne foranstaltninger. Undladelsen af at give Kommissionen meddelelse i de øvrige tilfælde udgør derfor traktatbrud.

Sagens omkostninger

61. Da Kommissionen i alt væsentligt har vundet sagen, bør det i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges sagsøgte at betale sagens omkostninger.

C — Forslag til afgørelse

62. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2057/82 ved i 1986 i flere tilfælde at have udstedt de foreløbige fangstforbud vedrørende fiskebestande, der var omfattet af en kvoteordning, for sent og ved at have undladt at give Kommissionen meddelelse om disse foranstaltninger.

2) Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.«