FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ
fremsat den 11. juli 1989 *

Høje Domstol.

A — Faktiske omstændigheder

1. I denne traktatbrudssag — som føres mellem Kommissionen (herefter benævnt »sagsøgeren«) og Kongeriget Nederlandenes regering (herefter benævnt »sagsøgte«) — har Kommissionen nedlagt påstand om, at det statueres, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine EF-retlige forpligtelser inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik.

2. I årene 1983-1985 blev de fangstkvoter, Nederlandene havde fået tildelt, overskredet, til dels endog med flere hundrede procent.

3. Efter sagsøgerens opfattelse skyldtes kvoteoverskridelsen såvel for sen lukning af fiskeriet, jfr. artikel 10, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82 [1], som tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne med hensyn til forvaltning af kvoterne og kontrol med fiskeriet [artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 170/83 [2] og artiklerne 1 og 6-10 i forordning (EØF) nr. 2057/82].

Det i stævningen fremsatte krav støttes hovedsagelig på, at fiskeriet blev lukket for sent.

4. *Sagsøgeren* har nedlagt følgende påstande:

— Det statueres i medfør af EØF-Traktatens artikel 169, stk. 2, at Kongeriget Nederlandene på grund af overskridelser af de fangstkvoter, der blev tildelt det for årene 1983, 1984 og 1985, ikke fuldt ud har opfyldt de forpligtelser, der følger af bestemmelserne i artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 og i artiklerne 1 og 6-10 i Rådets forordning (EØF) nr. 2057/82 af 29. juni 1982, sammenholdt med Rådets forordninger om fastsættelsen af kvoterne for de pågældende år,

— Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger.

5. *Sagsøgte* har nedlagt følgende påstande:

— sagen afvises,

— i det omfang, sagen antages til realitetsbehandling, frifindes sagsøgte,

* Originalsprog: tysk.

1 — 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 1982, L 220, s. 1).

2 — Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT 1983, L 24, s. 1).

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

6. Sagsøgte har anført, at kvoteoverskridelserne har været en følge af omstændigheder, som sagsøgte ikke kan holdes ansvarlig for, f. eks. ulovlige fangster eller for sen fremsendelse af meddelelser om landinger i udenlandske havne.

7. Sagsøgte har endvidere anført, at sagen må afvises på grund af manglende bestemthed.

8. I øvrigt henviser jeg til retsmøderapporten, for så vidt angår de nærmere faktiske omstændigheder og de af parterne fremførte argumenter.

B — Retlige synspunkter

I — *Formaliteten*

9. Sagsøgte har principalt påstået sagen afvist på grund af, at påstanden ikke er tilstrækkelig bestemt. Det må derfor undersøges, om sagsøgerens påstand, såfremt der findes at måtte gives medhold deri, kan danne grundlag for en dom, hvorved der statueres traktatbrud. Proceskravet er en afgrænsning af, hvad sagsøgeren ønsker statueret.

10. Det skal således fremgå af påstandens formulering, sammenholdt med de retsforskrifter, der påberåbes, at den sagsøgte medlemsstat kan have undladt at opfylde sine forpligtelser på en måde, der udgør et traktatbrud. På baggrund af den komplicerede formulering af påstanden må der sondres mellem tilsidesættelse af flere forskellige bestemmelser.

11. *1.* For det første hævdes der at være sket en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 170/83, som er grundforordningen om indførelse af fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne. I forordningens artikel 5, stk. 2, pålægges det medlemsstaterne i henhold til de gældende fællesskabsbestemmelser at fastsætte de nærmere regler for udnyttelsen af de kvoter, der tildeles dem. I henhold til artikel 5, stk. 2, andet punktum, kan der udstedes gennemførelsesbestemmelser efter forvaltningskomitéproceduren. En tilsidesættelse af denne bestemmelse kan altid foreligge i tilfælde, hvor en medlemsstats bestemmelser om forvaltningen af kvoterne ikke er i overensstemmelse med den gældende fællesskabsret. Det kan også være et traktatbrud, at medlemsstaten undlader at foretage en regulering af nærmere bestemte forhold.

12. I artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 170/83 opstilles der således en konkret forpligtelse, som — hvis den ikke opfyldes — kan føre til, at der statueres traktatbrud.

13. *2.* Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af artiklerne 1 og 6-10 i forordning (EØF) nr. 2057/82 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol med fiskeri fra fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne. I henhold til forordningens artikel 1 skal hver

medlemsstat — i havne på dens område og inden for farvande, der hører under dens højhedsområde eller jurisdiktion — foretage inspektion af fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, for at sikre, at alle gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger overholdes. Herved er der pålagt medlemsstaterne en generel tilsynsforpligtelse med hensyn til de konkrete bevarelses- og kontrolforanstaltninger. I forordningens artikel 1, stk. 2, pålægges der endvidere medlemsstaterne en forpligtelse til — i tilfælde hvor bevarelses- eller kontrolforanstaltningerne ikke overholdes — at anlægge straffesag eller træffe administrative foranstaltninger og dermed at iværksætte sanktioner for overtrædelsen. Endelig skal medlemsstaterne samordne deres kontrol med henblik på at gøre inspektionen så effektiv som mulig.

14. Et traktatbrud som følge af, at artikel 1 i forordning (EØF) nr. 2057/82 ikke efterkommes, kan f. eks. bestå i, at de krævede kontrolforanstaltninger kun gennemføres i utilstrækkeligt omfang. For at kunne fastslå, at der er sket en tilsidesættelse, må det derfor specificeres nærmere, hvilke bevarelses- og kontrolforanstaltninger, der kun er truffet i utilstrækkeligt omfang, og i givet fald hvilken fremgangsmåde medlemsstaten burde have fulgt.

15. Det kan tænkes, at der er sket en tilsidesættelse af de nærmere anførte retlige forpligtelser i henhold til artiklerne 6-10 i forordning (EØF) nr. 2057/82, f. eks. pligten til at efterprøve de opgørelser, skipperne skal forelægge i henhold til artikel 6, stk. 1 (artikel 6, stk. 2), pligten til at registrere landingerne (artikel 9, stk. 1) og til rettidigt at give Kommissionen meddelelse om landingerne (artikel 9, stk. 2) samt pligten til rettidigt at lukke fiskeriet (artikel 10).

16. Også uden en henvisning til bestemte bevarelses- og kontrolforanstaltninger kan det statueres, at en medlemsstat ikke har opfyldt sine forpligtelser, f. eks. i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82, når der ikke i bestemmelsens forstand er givet hjemmel for strafferetlig forfølgning eller for at træffe administrative foranstaltninger, eller når konstaterede overtrædelser ikke forfølges.

17. I artikel 1 i forordning (EØF) nr. 2057/82 opstilles der såvel umiddelbart som i sammenhæng med artiklerne 6-10 i samme forordning konkrete forpligtelser til at udvise en bestemt adfærd, og manglende opfyldelse af disse forpligtelser kan udgøre et traktatbrud.

18. Princippet om påstandens bestemthed tjener til at afgrænse sagsgenstanden og skal — under forudsætning af, at der kan gives medhold i påstanden — give mulighed for en domfældelse. Der kan derimod ikke stilles videregående krav til påstandens bestemthed som en betingelse for sagens antagelse til realitetsbehandling. Påstanden i den foreliggende traktatbrudssag opfylder imidlertid de processuelle mindstekrav, der hermed er fastlagt. Afvisningspåstanden bør således ikke tages til følge.

19. Der kan dog fortsat være en vis tvivl med hensyn til afgrænsningen af sagens genstand, og denne tvivl bør fjernes. I det omfang det påstås, at sagsøgte har tilsidesat artiklerne 1 og 6-10 i forordning (EØF) nr. 2057/82, omfatter påstanden dermed rent formelt også eventuelle tilsidesættelser af forpligtelserne i henhold til artikel 9 i forordning (EØF) nr. 2057/82 til at foretage den fornødne registrering. Det samme gælder den meddelelse, der i henhold til artikel

9, stk. 2, i samme forordning skal gives inden den 15. i hver måned om de fangster, der er landet.

20. I den begrundede udtalelse af 16. december 1986 er hele denne problemstilling imidlertid udtrykkeligt blevet holdt uden for sagen. Dette gælder uden begrænsning for årene 1983 og 1984. Spørgsmålene med hensyn til artikel 9 i forordning (EØF) nr. 2057/82 er ifølge punkt 2.2 og 3.6 i den begrundede udtalelse ikke omfattet af sagen, men er henført under en anden sag. Det samme må imidlertid også gælde for spørgsmålene vedrørende registreringen i 1985, idet disse spørgsmål i første omgang blev ladet ude af betragtning, jfr. punkt 3.1 i den begrundede udtalelse, og ikke på noget senere tidspunkt udtrykkeligt er blevet inddraget under sagen.

21. Efter reglen om, at den begrundede udtalelse under en traktatbrudsprocedure også indebærer en afgrænsning af sagens genstand med virkning for den efterfølgende judicielle procedure, kan forpligtelserne i henhold til artikel 9 i forordning (EØF) nr. 2057/82 herefter ikke danne grundlag for en domfældelse i sagen for Domstolen.

22. I øvrigt er det såvel under skriftvekslingen som den mundtlige forhandling flere gange blevet nævnt, at registreringsspørgsmålet skal behandles under en særskilt sag. På denne baggrund må det konstateres, at tvister med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af artikel 9 i forordning (EØF) nr. 2057/82 ikke er omfattet af den foreliggende traktatbrudssag.

23. Spørgsmålet om, hvorvidt de fremførte faktiske omstændigheder med hensyn til andre forpligtelser for medlemsstaterne kan danne grundlag for, at der statueres traktatbrud, hører derimod under sagens realitet. Med henblik herpå må sagsøgeren have fremført faktiske omstændigheder, som i medfør af de relevante retsregler udgør en tilsidesættelse af medlemsstaternes forpligtelser.

II — *Realiteten*

24. Inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik fastsættes der hvert år samlede tilladte fangstmængder [3], og der tildeles medlemsstaterne kvoter for hver bestand eller gruppe af bestande. I nogle tilfælde fastsættes der først foreløbige samlede tilladte fangstmængder, således at der først senere sker en endelig fastlæggelse af den samlede tilladte fangstmængde og medlemsstaternes kvoter. Men uanset hvilken fremgangsmåde der følges, er fangstmængderne, således som de er fastsat ved forordningerne, bindende. For årene 1983-1985, der er de relevante tidsrum i denne sag, skete fastsættelsen af de samlede tilladte fangstmængder og fordelingen af kvoterne på medlemsstaterne ved følgende forordninger: for 1983 forordningerne (EØF) nr. 172/83 [4], nr. 198/83 [5], nr. 3320/83 [6] og nr. 3624/83 [7], for 1984 forordningerne (EØF) nr. 320/84 [8] og nr. 3434/84 [9], og for 1985 forordningerne (EØF) nr. 1/85 [10] og nr. 3720/85 [11].

3 — Total allowable catch (TAC).
4 — EFT 1983, L 24, s. 30.
5 — EFT 1983, L 25, s. 32.
6 — EFT 1983, L 318, s. 20.
7 — EFT 1983, L 365, s. 1.
8 — EFT 1984, L 37, s. 1.
9 — EFT 1984, L 318, s. 6.
10 — EFT 1985, L 1, s. 1.
11 — EFT 1985, L 361, s. 1.

25. I årene 1983, 1984 og 1985 blev de kvoter, sagsøgte havde fået tildelt, overskredet. I nogle tilfælde blev kvoterne endog overskredet med flere hundrede procent. Sagsøgte bestrider ikke selve det forhold, at kvoterne blev overskredet, men har anført, at overskridelserne skyldtes omstændigheder, som sagsøgte ikke har ansvaret for [12]. Sagsøgeren gør heroverfor gældende, at sagsøgte kun i utilstrækkeligt omfang har opfyldt sine forpligtelser i henhold til EF-retten. Kvoteoverskridelserne hævdes for så vidt at være et indicium for, at sagsøgte ikke i fornødent omfang har udført sine opgaver med hensyn til at sikre, at fiskerne overholdt kvoterne.

26. Sagsøgeren har medgivet, at kvoteoverskridelsen som sådan ikke umiddelbart kan betragtes som et traktatbrud, da det er fiskerne og ikke sagsøgte, der har overskredet fangstkvoterne. At det har kunnet ske, må efter sagsøgerens opfattelse dog føres tilbage til, at sagsøgte ikke i fornødent omfang har opfyldt sine EF-retlige forpligtelser. Det kan således udledes af kvoteoverskridelsen, at bestemte forpligtelser ikke er opfyldt. Hvilke EF-bestemmelser, der hævdes at være tilsidesat, anføres under ét og til dels med angivelse af en begrundelse herfor.

27. Vedrørende de enkelte led i påstanden skal jeg fremføre følgende:

1) Artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 170/83

28. En tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 170/83 kan tænkes at foreligge i alle tilfælde, hvor en medlemsstats bestemmelser om den nærmere regulering af udnyttelsen af kvoterne er uforenelige med EF-bestemmelser, eller hvor medlemsstaten i det hele har undladt at udstede sådanne bestemmelser.

29. Sagsøgeren har imidlertid overhovedet ikke nærmere anført, ved hvilken bestemmelse om kvoteforvaltningen der kan være sket en tilsidesættelse af den gældende fællesskabsret. Sagsøgeren har heller ikke konkretiseret, hvilke foranstaltninger der skulle være truffet for at opfylde kravene i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 170/83.

30. Også selv om kvoteoverskridelserne rent faktisk giver anledning til en mistanke om, at en medlemsstat har ført utilstrækkeligt tilsyn, kan dette dog ikke være tilstrækkeligt grundlag for en retlig formodning for, at bevarelses- og kontrolforanstaltningerne er tilsidesat. Dette gælder så meget mindre, som der er pålagt en række forskellige pligter, der skal tjene til, at kvoteforvaltningen sker på behørig måde. Selv i tilfælde, hvor det kan hævdes, at medlemsstaterne har gjort sig skyldige i forsømmelser med hensyn til kontrollen med fangsterne, siger denne generelle påstand intet om, på hvilke punkter forpligtelserne ikke er opfyldt. Et af de forhold, som muligvis i sig selv har ført til den situation, der ligger til grund for sagen — nemlig uregelmæssigheder i forbindelse med registreringen af fangsterne — er ikke omfattet af sagen.

31. Da det ikke ses, på hvilken måde sagsøgte efter sagsøgerens opfattelse har tilsidesat artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 170/83, må sagsøgte frifindes for påstanden om, at det statueres, at artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 170/83 er tilsidesat.

12 — Under den mundtlige forhandling har sagsøgtes repræsentant erkendt, at fiskeriet i 1985 i visse tilfælde blev lukket for sent.

2) Artikel 1, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82

32. Det gøres kun helt generelt gældende, at der er sket en tilsidesættelse af den retlige forpligtelse, jfr. artikel 1, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82, til at anlægge straffesag eller træffe administrative foranstaltninger mod skippere, som ikke overholder de gældende regler om bevarelses- og kontrolforanstaltninger.

33. At sagsøgte har udstedt straffebestemmelser og også foretager forfølgning af overtrædelser, fremgår allerede af, at der under behandlingen af en sådan straffesag er blevet forelagt et præjudicielt spørgsmål for Domstolen (sag 46/86 [13]). Sagsøgte har i øvrigt oplyst — uden at sagsøgeren har bestridt det — at alene i forbindelse med sag 46/86 var ca. 3 000 tilsvarende straffesager udsat i afventning af Domstolens dom. I øvrigt er det Domstolen bekendt (jfr. sag 2/88, Imm [14]), at der i Nederlandene sker en forfølgning af overtrædelser på fiskeriområdet. Når sagsøgte således hverken kan kritiseres for overhovedet ikke at have udstedt straffebestemmelser eller for ikke at forfølge overtrædelser, er der kun fremført tilstrækkeligt grundlag for et traktatbrud, såfremt der henvises til et konkret sagsforhold. I hvert fald kan en tilsidesættelse af artikel 1, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82 ikke i sig selv støttes alene på den kendsgerning, at kvoterne blev overskredet. Selv hvis der iværksættes sanktioner i anledning af en kvoteoverskridelse, tæller de ulovlige fangster med ved opgørelsen af de totale fangstmængder. Da sagsøgeren heller ikke på dette punkt har fremført de fornødne faktiske omstændigheder, må sagsøgte for så vidt frifindes.

3) Artikel 1, stk. 2, sammenholdt med artikel 6, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82

34. Resultatet må blive det samme for så vidt angår påstanden om, at der statueres at foreligge et retsstridigt forhold i medfør af artikel 1, stk. 2, sammenholdt med artikel 6, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82, idet sagsøgeren end ikke har hævdet, at sagsøgte ikke har kontrolleret skippernes opgørelser. Det kan ikke betragtes som en konkretisering af en tilsidesættelse af forpligtelser, når det — som svar på sagsøgtes argumentation om, at myndighederne må gå ud fra, at opgørelserne er rigtige, indtil det modsatte bevises — blot fremføres, at myndighederne ikke ubetinget er bundet af skippernes oplysninger.

4) Artikel 1, stk. 1, sammenholdt med artikel 9 m. fl. i forordning (EØF) nr. 2057/82

35. I forbindelse med min stillingtagen til sagens formalitet har jeg allerede nævnt, at en eventuel tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler sagsøgte i henhold til artikel 1, stk. 1, sammenholdt med artikel 9 i forordning (EØF) nr. 2057/82 ikke er omfattet af sagsgenstanden, og at der derfor heller ikke kan træffes afgørelse herom i dommen. Da der ikke pålægges medlemsstaterne yderligere forpligtelser ved artiklerne 6, 7 og 8 i

13 — Dom af 16. juni 1987 i sag 46/86, Romkes mod anklagemyndigheden i Zwolle Retskreds, Sml. s. 2671, 2681.

14 — Verserende sag, rechter-commissaris (kriminaldommeren), Groningen.

forordning (EØF) nr. 2057/82, men der derved er udstedt bestemmelser, som er umiddelbart anvendelige over for skipperne, står det herefter kun tilbage at tage stilling til, om der er sket en tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til artikel 1, stk. 1, sammenholdt med artikel 10 i forordning (EØF) nr. 2057/82.

36. Det fremgår af, hvad sagsøgerens repræsentant har fremført under den mundtlige forhandling, at hovedanbringendet er, at fiskeriet blev lukket for sent. Da påstanden imidlertid ikke formelt er blevet begrænset — selv efter præsidentens bemærkninger herom — skal der i dommen også tages stilling til de accessoriske anbringender. Derfor har jeg også skullet tage stilling til disse.

5) Artikel 1, stk. 1, sammenholdt med artikel 10, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82

37. I henhold til artikel 10, stk. 2, første punktum, i forordning (EØF) nr. 2057/82 fastsætter hver medlemsstat den dato, på hvilken den tildelte kvote må antages at være opbrugt.

38. I henhold til stk. 3, fastsætter Kommissionen efter en meddelelse fra medlemsstaten eller *på eget initiativ* den dato, på hvilken en medlemsstats kvote må antages at være opbrugt. Ved denne bestemmelse kan der — i det mindste delvis — antages at være tillagt en konkurrerende beføjelse i forhold til medlemsstatens forpligtelse i henhold til stk. 2. Det er i denne sammenhæng ikke nødvendigt at tage stilling til, under hvilke omstændigheder der kan være anledning til, at Kommissionen handler på eget initiativ, idet Kommissionens beføjelse i medfør af artikel 10, stk. 3, i hvert fald ikke principielt medfører ændringer i en medlemsstats forpligtelse til at følge fremgangsmåden i henhold til artikel 10, stk. 2.

39. Sagsøgeren hævder nu, at sagsøgte ikke har overholdt sin forpligtelse i medfør af artikel 10, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82 til rettidigt at lukke fiskeriet, hvilket har ført til de omhandlede kvoteoverskridelser. Sagsøgeren støtter først og fremmest sin argumentation på, at artikel 10, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82 indebærer en pligt til at opnå et bestemt resultat, således at en tilsidesættelse af forpligtelsen kan udledes alene af kvoteoverskridelsen. Der skulle derfor ikke være grund til nærmere at afgrænse, hvori tilsidesættelsen består.

40. Denne opfattelse kan ikke godtages. Sagsøgeren har selv erkendt, at det ikke er muligt at domfælde for traktatbrud alene på grund af en kvoteoverskridelse, idet det ikke er medlemsstaten selv, dvs. dens organer, men fiskerne, der har foretaget overfiskningen. Medlemsstatens pligtstridige adfærd består derimod i, at den ikke i fornødent omfang fører kontrol med fiskeriet.

41. Inden for en kvoteforvaltnings- og kvotekontrolordning, der består af en række forpligtelser til at udvise en bestemt adfærd, kan man ikke tage én enkelt forpligtelse ud af sammenhængen og knytte gennemførelsen eller den manglende gennemførelse af hele ordningen dertil. Selv en opfyldelse af samtlige forpligtelser virker ikke som en garanti for, at ordningen gennemføres efter hensigten, hvilket bl. a. fremgår af, at man

som en yderligere udbygning af systemet også har udstedt andre fællesskabsforordninger[15]. Når artikel 10, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82 dermed ikke kan fortolkes således, at bestemmelsen indebærer en forpligtelse til at opnå et bestemt resultat, må det afgørende være sagsøgtes konkrete tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til bestemmelsen. På hvilket tidspunkt en medlemsstat skal lukke fiskeriet, afhænger af formålet med foranstaltningen, dvs. overholdelsen af kvoterne. Ved valget af tidspunktet må man derfor tage hensyn til de fangster, der fortsat må forventes, forsinkede indberetninger om landinger i udenlandske havne, frister for offentliggørelsen og efter omstændighederne vanskeligheder i forbindelse med underretningen af de berørte fiskere. Det kan således ikke accepteres, at man venter med at træffe afgørelsen, indtil det viser sig, at kvoten er så godt som opbrugt. Dette fremgår allerede af bestemmelsens ordlyd: »Hver medlemsstat fastsætter den dato, på hvilken fangsterne... *må antages* at have opbrugt den kvote, der er blevet... tildelt...«. Hermed henvises der til en fiktion. Det må forholde sig således, at tiden mellem den antagne og den faktiske opfiskning af kvoterne skal betragtes som en margin, der giver mulighed for at tage de nævnte usikkerhedsmomenter i betragtning.

42. Sagsøgte bestrider imidlertid at have tilsidesat sin tilsynsforpligtelse i forbindelse med rettidig lukning af fiskeriet. Sagsøgte hævder at have taget usikkerhedsfaktorerne i betragtning ved sin afgørelse og altid at have truffet afgørelse om lukning af fiskeriet, før kvoterne har været opbrugt fuldstændigt. At kvoterne alligevel blev overskredet, må bero på omstændigheder, der ikke kan tilregnes sagsøgte, f. eks. fiskeri i strid med et allerede nedlagt forbud.

15 — Jfr. Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 (EFT 1987, L 207, s. 1), og Rådets forordning (EØF) nr. 3483/88 af 7. november 1988 (EFT 1988, L 306, s. 2).

43. Sagsøgeren har under sagens forløb erkendt, at de totale fangstmængder kan være blevet større på grund af ulovlige fangster, uden at sagsøgte af denne årsag kan kritiseres for at have anvendt artikel 1, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82 fejlagtigt. Disse forhold må føres tilbage til utilstrækkelig kontrol og undladelse af at forfølge uregelmæssigheder i fornødent omfang.

44. Det følger nu af Domstolens faste praksis, at sagsøgeren har bevisbyrden for, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, i tilfælde, hvor medlemsstaten bestrider at have gjort sig skyldig i traktatbrud[16]. »Kommissionen skal for Domstolen fremlægge de oplysninger, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud,...«[17]. Med hensyn til, om forholdene er bevist, har sagsøgeren anført, at der på kvoteoverskridelsen kan støttes en formodning for, at forpligtelserne ikke er opfyldt. Denne opfattelse må forkastes af de samme grunde, som taler imod at støtte en forpligtelse til at opnå et bestemt resultat på artikel 10, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82. Da der for det første opstilles en række retlige forpligtelser, som skal sikre, at kvoterne overholdes, og for det andet også ulovlige fangster indgår i opgørelsen af fangstmængden — selv hvis der er foretaget strafferetlig forfølgning — således at det ikke af de totale fangstmængder kan ses, hvilke fangster der er taget før lukningen, og hvilke fangster der er taget efter lukningen, kan en overskridelse af kvoterne ikke give grundlag for en formodning for, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 10, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82. I

16 — Jfr. dom af 25. maj 1982 i sag 96/81, Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6; dom af 15. januar 1986 i sag 121/84, Kommissionen mod Den Italienske Republik, Sml. s. 107, præmis 12; dom af 22. september 1988 i sag 272/86, Sml. s. 4875, præmis 17; dom af 25. april 1989 i sag 141/87, præmisserne 16 og 17, Sml. s. 943.

17 — Jfr. den ovenfor nævnte dom i sag 96/81, præmis 6.

sag 96/81 har Domstolen i øvrigt udtalt, at Kommissionen ikke i forbindelse med godtgørelsen af, at der er begået et traktatbrud kan »påberåbe sig nogen formodning«[17].

45. Af det bevismateriale, der er vedlagt stævningen, fremgår for årene 1983 og 1984 kun de totale fangstmængder, og det er derfor ikke muligt at efterprøve, om sagsøgte rettidigt har truffet afgørelse om at lukke fiskeriet.

46. Allerede på grundlag af de offentliggjorte tal og andre oplysninger kunne sagsøgeren imidlertid have fremlagt fornødent grundlag for sine anbringender. I henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82 råder Kommissionen inden den 15. i hver måned over opgørelser over fangsterne i den foregående måned. Afgørelsen om at lukke et fiskeri af en bestand eller en gruppe af bestande offentliggøres i reglen i de officielle tidender, i Nederlandene i *Staatscourant*. Det kan allerede ud fra disse oplysninger godtgøres, om en lukning af fiskeriet af enkelte bestande eller grupper af bestande står i rimeligt forhold til den kendte fangstmængde. Hvis der var fremlagt en sådan specificeret redegørelse for de faktiske forhold, måtte det påhvile sagsøgte at føre modbevis.

47. Dette er ikke tilfældet for de tal, der er fremlagt som bevismateriale for året 1985. På grundlag af tallene kan det bedømmes, om der rettidigt blev truffet afgørelse og offentliggjort en meddelelse om indstillingen af fangsterne. Det fremgår af tabellen, at såvel fastsættelsen af tidspunktet for afgørelsen om lukning af fiskeriet som den tid, der forløb indtil offentliggørelsen, i hvert fald til dels har været fejlagtig og dermed retsstridig.

48. Eksempelvis udgjorde torskekvoten i 1985 28 380 t for områderne IIa og IV. Lukningen angives at være besluttet den 10. november efter et fiskeri på 28 310 t, men offentliggørelsen fandt først sted den 22. november, og lukningen af fiskeriet fik — som det fremgår af selve offentliggørelsen — virkning den 23. november.

49. Selv hvis det forudsættes, at en afgørelse, der blev truffet på grundlag af fangster på 28 310 t[18], var korrekt, var det i hvert fald for sent først at lade afgørelsen få virkning fjorten dage senere. I et sådant tilfælde er det afgørende tidspunkt ikke længere den dag, hvor afgørelsen træffes, idet afgørelsen for de berørte parter kun fremstår som en intern foranstaltning, der som sådan overhovedet ikke har retsvirkninger.

50. Jeg skal nævne endnu et eksempel på ukorrekt anvendelse af artikel 10, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82, denne gang i forbindelse med lukningen af rødspættefiskeriet. For områderne IIa og IV var kvoten 79 540 t og på grundlag af fangster på 79 839 t blev der truffet afgørelse om lukning af fiskeriet den 28. november. Kvoten var således allerede overskredet, da afgørelsen blev truffet. Efter offentliggørelsen den 28. november og ikrafttrædelsen den 29. november blev der registreret en fangstmængde på 90 950 t.

51. Disse eksempler må være tilstrækkelige til påvisning af, at sagsøgte i 1985 har undladt at opfylde sin tilsynsforpligtelse i medfør af artikel 10, stk. 2, i forordning (EØF)

17 — Jfr. den ovenfor nævnte dom i sag 96/81, præmis 6.

18 — Dvs. på et tidspunkt, hvor 99,75% af kvoten var opbrugt.

nr. 2057/82. Sagsøgtes repræsentant har under den mundtlige forhandling erkendt, at lukningen af fiskeriet i nogle tilfælde skete for sent.

52. På dette grundlag kan det konkluderes, at sagsøgte i hvert fald i 1985 har undladt at opfylde sine forpligtelser i medfør af artikel 10, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82.

Sagens omkostninger

53. Da sagsøgte på næsten alle punkter må frifindes på grund af, at der ikke er fremført de fornødne faktiske omstændigheder, eller at det afgørende faktiske forhold ikke er godtgjort at foreligge, må sagsøgeren i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 3, tilpligtes at betale sagens omkostninger.

C — Konklusion

54. Jeg foreslår følgende afgørelse:

»1) Kongeriget Nederlandenes regering har tilsidesat artikel 10, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2057/82 ved ikke rettidigt at have truffet afgørelse om og bekendtgjort en lukning af fiskeriet af visse bestande eller grupper af bestande i 1985.

2) I øvrigt frifindes sagsøgte.

3) Kommissionen betaler sagens omkostninger.«