FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 18. november 1988 *

Høje Domstol.

1. I 1983 indførte Det Forenede Kongeriges regering, som var bekymret over det store antal spanske fartøjer, der blev registreret og opnåede fiskerilicenser i Det Forenede Kongerige, en lovgivning (British Fishing Boats Act og British Fishing Boats Order), hvori det bestemmes, at mindst 75 % af britiske fiskerfartøjers besætningsmedlemmer skal være britiske statsborgere eller statsborgere i et andet land i Fællesskabet, for at fartøjerne kan fiske inden for Det Forenede Kongeriges fiskerigrænser.

2. Sagsøgeren i hovedsagen, Agegate Ltd, driver et sådant fiskerfartøj, »Ama Antxine«, som sejler under britisk flag, efter at det blev behørigt registreret i Det Forenede Kongerige i 1981. Besætningen på »Ama Antxine« består imidlertid stadig i det væsentlige af spanske fiskere, som i øvrigt aflønnes som partsfiskere, dvs. på grundlag af udbyttet ved salget af fangsterne. Agegate Ltd er et selskab, der er stiftet i Det Forenede Kongerige, og som har hjemsted i London. Selskabskapitalen indehaves for 95 % vedkommende af spanske interesser og for 5 % vedkommende af britiske interesser.

3. Den 23. januar 1986 fik Agegate Ltd med virkning fra den 1. januar 1986 fornyet en række licenser for »Ama Antxine«. Betingelserne, der var knyttet til licenserne, blev imidlertid ændret, således at de efter de britiske myndigheders opfattelse i højere grad sikrede, at de fartøjer, der fisker på Det Forenede Kongeriges kvoter, har en »reel økonomisk tilknytning« til dette land.

4. Der er tre forskellige betingelser:

1) Fartøjet skal drive fiskeri fra Det Forenede Kongerige, øen Man eller Kanaløerne,

2) mindst 75 % af besætningen skal være britiske statsborgere eller statsborgere i EF og have sædvanlig bopæl »i land« i Det Forenede Kongerige, på øen Man eller Kanaløerne, dog indtil den 1. januar 1988 med undtagelse af græske statsborgere og indtil den 1. januar 1993 med undtagelse af spanske eller portugisiske statsborgere, som ikke er ægtefæller til eller børn under 21 år af græske, spanske eller portugiske arbejdstagere, der allerede er bosat i Det Forenede Kongerige,

3) skipperen og hele besætningen skal betale bidrag til den sociale sikringsordning i Det Forenede Kongerige eller til tilsvarende ordninger på øen Man eller Kanaløerne.

5. Mens sag 216/87 drejer sig om den første betingelse vedrørende fiskerfartøjernes

* Originalsprog: fransk.

drift, går de præjudicielle spørgsmål, High Court i London har forelagt i denne sag, kort sagt ud på, om de to andre betingelser er forenelige med fællesskabsretten — dvs. nationalitets- og bopælsbetingelsen samt betingelsen om, at besætningen på de nævnte fartøjer skal betale bidrag til en social sikringsordning — navnlig på baggrund af den fortolkning, der skal anlægges af artiklerne 55 og 56 i akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse [1] samt af visse andre bestemmelser i fællesskabsretten, herunder bestemmelserne om den fælles fiskeripolitik.

6. Forinden har den nationale ret imidlertid med sit første præjudicielle spørgsmål spurgt Domstolen:

»hvilke kriterier skal anvendes ved afgørelsen af, om en partsfisker efter fællesskabsretten er tjenesteyder eller arbejdstager«.

Det første spørgsmål

7. Baggrunden for dette spørgsmål er, at tiltrædelsesakten for Spaniens vedkommende indeholder overgangsbestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed, men ikke om fri udveksling af tjenesteydelser.

8. Lad mig først henvise til EØF-Traktatens artikel 60, hvori det hedder:

»Som tjenesteydelser ... betragtes de ydelser, der normalt udføres mod betaling, i det omfang de ikke omfattes af bestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed for varer, kapital og personer«.

Reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser kommer derfor kun i betragtning, hvis reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed ikke finder anvendelse.

9. Det følger af Domstolens faste praksis, navnlig dommen af 3. juli 1986, Lawrie-Blum mod Land Baden-Württemberg (sag 66/85, Sml. s. 2121), at

»da arbejdskraftens frie bevægelighed er et af de grundlæggende principper i Fællesskabet, kan begrebet arbejdstager i artikel 48 ikke fortolkes forskelligt, alt efter hvilken national lovgivning, der er tale om, men må tillægges en fællesskabsretlig betydning«.

10. Allerede i dommen af 19. marts 1964, Unger [2], havde Domstolen givet en begrundelse herfor, idet den anførte, at

»hvis fastlæggelsen af dette begreb skulle høre ind under den nationale ret, ville hver stat have mulighed for at ændre indholdet af begrebet 'vandrende arbejdstager' og efter forgodtbefindende ophæve Traktatens beskyttelse af visse persongrupper« (Sml. s. 474).

Det fremgår også af Domstolens dom i Lawrie-Blum-sagen, at

»for så vidt som det fællesskabsretlige begreb arbejdstager fastlægger anvendelsesområdet for denne fundamentale frihed ... må det fortolkes vidt«.

1 — EFT L 302 af 15.11.1985.

2 — 75/63 (Sml. 1954-1964, s. 471).

11. Heraf følger, at der ikke i denne sammenhæng er grund til at støtte sig på den retlige kvalifikation af partsfiskere, der foretages i de nationale retssystemer.

12. Det samme gælder den måde, parterne selv opfatterer deres indbyrdes retsforhold på. Domstolen har nemlig i Lawrie-Blum-dommen præciseret, at

»begrebet må defineres på grundlag af objektive kriterier, som karakteriserer rettigheder og pligter i arbejdsforholdet. Det væsentligste kendetegn ved arbejdsforholdet er, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger« (præmis 17).

13. Ganske vist er alle de forhold, Domstolen har nævnt, af betydning for afgørelsen af, om en person er arbejdstager, men det må dog tillægges særlig vægt, at arbejdet udføres for en anden og efter dennes anvisninger, og at det har en vis varighed. Dette synes at være tilfældet i denne sag.

14. Vederlagskriteriet har derimod særlig betydning for, om der foreligger økonomisk virksomhed eller ej.

15. Domstolen har haft lejlighed til at præcisere, at størrelsen [3] af det vederlag, en person modtager, ikke kan være til hinder for, at den pågældende betegnes som arbejdstager. Den omstændighed, at en persons vederlag varierer i tidens løb, kan heller ikke have en sådan virkning. Så vidt jeg ved, er der således ingen, der vil benægte, at en person, som f. eks. aflønnes i forhold til den mængde malm, han har udvundet, eller i forhold til det antal dæk, han har fremstillet i en given periode, er arbejdstager. Så meget desto mere må dette gælde for en fisker, som — i modsætning til de andre eksempler, jeg har nævnt — udfører sit arbejde i meget nær forbindelse med andre personer, der udfører et tilsvarende arbejde, men således at det ikke er muligt at udskille den enkeltes andel i det endelige resultat. Fiskeren aflønnes nemlig på grundlag af det arbejde, der udføres af besætningen som helhed, og hans betaling består ikke i, at han kan beholde de fisk, han personligt og alene har trukket op af havet, eller det dertil svarende pengebeløb.

16. Den omstændighed, at partfiskeres vederlag afhænger af fangsternes størrelse (som kan variere), kan derfor ikke i sig selv bevirke, at partsfiskerne ikke betragtes som arbejdstagere.

17. Som følge heraf mener jeg, at det første præjudicielle spørgsmål må besvares med, at

»en fisker, som for en anden og efter dennes anvisninger præsterer ydelser mod vederlag, skal betragtes som arbejdstager i EØF-Traktatens artikel 48, stk. 1's forstand, selv om vederlaget afhænger af provenuet af salget af de fangster, han har medvirket til, og uanset hvorledes forholdet betragtes i national ret eller betegnes af parterne selv«.

3 — Jfr. dom af 23. marts 1982, Levin (53/81, Sml. s. 1035), og dom af 3. juni 1986, Kempf (139/85, Sml. s. 1741).

Det andet spørgsmål

18. Det andet præjudicielle spørgsmål lyder således:

»Kan en medlemsstat, når den efter Spaniens og Portugals tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber udsteder licens til ejeren af et fiskerfartøj, der sejler under medlemsstatens flag og er registreret i medlemsstaten, eller til den, som har chartret et sådant fartøj, i henhold til artiklerne 55 og 56 i akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (som kun gælder for arbejdstagere), kræve, at:

i) 75 % af besætningen på et fiskerfartøj, som er registreret i medlemsstaten og sejler under dens flag, skal være statsborgere i EØF og have bopæl i land i medlemsstaten, dog indtil den 1. januar 1993 med undtagelse af spanske statsborgere, som ikke er ægtefæller til eller børn under 21 år af spanske arbejdstagere, der allerede er bosat i den medlemsstat, der udsteder licensen, og at

ii) skipperen og hele besætningen skal betale bidrag til medlemsstatens sociale sikringsordning?«

19. Jeg skal først henvise til tiltrædelsesaktens artikel 55, hvori det hedder, at

»bestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 48 gælder for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Spanien og de øvrige medlemsstater, med forbehold af de overgangsbestemmelser, der er fastsat i artikel 56-59 i denne akt«.

20. I tiltrædelsesaktens artikel 56, stk. 1, første afsnit, hedder det:

»Artikel 1-6 i forordning (EØF) nr. 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet skal i Spanien over for statsborgere fra de øvrige medlemsstater og i de øvrige medlemsstater over for spanske statsborgere først finde anvendelse fra den 1. januar 1993«.

21. Artiklerne 1-6 i den nævnte forordning [4] vedrører betingelserne for adgang til beskæftigelse og er gennemførelsesbestemmelser til den principielle regel om ligebehandling, som allerede findes i Traktatens artikel 48. Efter tiltrædelsesakten er dette princip således stillet i bero indtil den 1. januar 1993 i forholdet mellem Spanien og de andre medlemsstater.

22. I tiltrædelsesaktens artikel 56, stk. 1, andet afsnit, tilføjes det:

»Kongeriget Spanien og de øvrige medlemsstater kan, indtil den 31. december 1992, henholdsvis over for statsborgerne fra de øvrige medlemsstater og over for spanske statsborgere, opretholde nationale bestemmelser eller bestemmelser i henhold til bilaterale aftaler, der kræver forudgående tilladelse for så vidt angår indvandring med henblik på at udføre lønnet arbejde og/eller adgang til lønnet beskæftigelse«.

4 — Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

23. Det er blevet gjort gældende, at der her foreligger en situation af samme art som i Peskeloglou-dommen af 23. marts 1983[5], der drejede sig om artikel 45, stk. 1, andet afsnit, i akten vedrørende Grækenlands tiltrædelse[6] (dvs. en bestemmelse af samme indhold som artikel 56, stk. 1, andet afsnit, i akten vedrørende Spaniens tiltrædelse).

24. I Peskeloglou-dommen udtalte Domstolen, at bestemmelsen, som udgør en fravigelse af princippet om den frie bevægelighed for arbejdstagere i EØF-Traktatens artikel 48, må fortolkes snævert. Selv om medlemsstaterne og de tiltrædende stater kan opretholde allerede gældende begrænsninger, kan de derfor ikke under nogen omstændigheder efter tiltrædelsesaktens ikrafttræden skærpe betingelserne for adgangen til beskæftigelse for deres respektive statsborgere ved at indføre nye restriktive foranstaltninger (præmisserne 12 og 13).

25. Men hvad drejede Peskeloglou-sagen sig om? Den tyske lovgivning om tredjelandes statsborgeres adgang til beskæftigelse var faktisk blevet gjort mere restriktiv efter Grækenlands tiltrædelse, idet der var blevet indført en regel om, at der først kunne gives en udenlandsk arbejdstagers ægtefælle arbejdstilladelse, efter at den pågældende havde haft lovligt ophold i landet i mindst 2 år.

26. I den foreliggende sag er situationen efter min opfattelse en helt anden. Spanske statsborgere kunne fra 1983, hvor British Fishing Boats Act og British Fishing Boats Order blev vedtaget, ikke indgå i de 75 % af besætningen, der skulle bestå af britiske statsborgere eller statsborgere i Fællesskabet, fordi spanske statsborgere på dette tidspunkt ikke var statsborgere i Fællesskabet.

27. Efter dette tidspunkt havde de stadig ikke den adgang til beskæftigelse, som artiklerne 1-6 i forordning nr. 1612/68 giver arbejdstagere i Fællesskabet, og de befinder sig derfor i denne henseende fortsat i samme situation som statsborgere i tredjelande. Da 75 %-reglen er vedtaget før tiltrædelsen, kan den stadig anvendes på dem.

28. Pressemeddelelsen af 6. december 1985 og klausulen i alle fiskerilicenser, der er udstedt efter denne dato, om, at spanske fiskere ikke kan indgå i de 75 % af besætningen, udgør således langt fra en ny foranstaltning, men angiver efter min opfattelse blot, at Det Forenede Kongerige har til hensigt at benytte sig af den mulighed, det efter tiltrædelsesaktens artikel 56, stk. 1, har for over for spanske statsborgere at opretholde de regler, der allerede var gældende for dem.

29. Med hensyn til *betingelsen om bopæl i land* er der ikke tale om en foranstaltning, der tager sigte på statsborgere i tredjelande eller dermed ligestillede lande, men statsborgere i Fællesskabet, herunder britiske statsborgere. Selv om betingelsen er ny, falder den derfor ikke ind under standstillklausulen i tiltrædelsesakten. Jeg skal dog senere undersøge, om den er forenelig med fællesskabsretten i almindelighed.

30. Herefter skal jeg blot sige et par ord om »fælleserklæringen om arbejdstagere fra de nuværende medlemsstater, bosat i Spanien eller Portugal, og om spanske og portugisiske arbejdstagere, bosat i Fællesskabet, samt om deres familiemedlemmer[7]«. Jeg tror dog

5 — 77/82 (Sml. 1983, s. 1085).

6 — EFT L 291 af 19.11.1979.

7 — EFT L 302 af 15.11.1985, s. 480.

ikke, at erklæringen kan føre til en ændring af den konklusion, jeg netop er nået til.

31. Fælleserklæringen lyder således:

»1. De nuværende medlemsstater og de nye medlemsstater forpligter sig til over for statsborgere fra de øvrige medlemsstater, der er bosat eller retmæssigt arbejder på deres område, ikke at anvende nye restriktive foranstaltninger, som de måtte vedtage efter datoen for undertegnelsen af denne akt, for så vidt angår fremmede statsborgeres ophold og beskæftigelse.

2. De nuværende medlemsstater og de nye medlemsstater forpligter sig til i deres lovgivning, efter undertegnelsen af denne akt, ikke at indføre nye restriktioner vedrørende adgang til beskæftigelse for så vidt angår disse arbejdstageres familiemedlemmer.«

32. Reglen om, at spanske arbejdstagere ikke kan indgå i de 75% af besætningen er imidlertid, som vi har set, ikke en ny restriktiv foranstaltning. Den kan derfor ikke være omfattet af fælleserklæringen (som i øvrigt er knyttet til slutakten og ikke til selve tiltrædelsesakten).

33. Desuden må det konstateres, at de hidtidige og de nye medlemsstaters forpligtelse i medfør af erklæringens stk. 1 til ikke at anvende nye restriktive foranstaltninger, som de måtte vedtage efter den 12. juni 1985 for så vidt angår fremmede statsborgeres ophold og beskæftigelse, kun gælder for statsborgere i andre medlemsstater, »der er bosat eller retmæssigt arbejder på deres område«. Det fremgår også af selve overskriften til fælleserklæringen, at den kun vedrører spanske arbejdstagere, der allerede er »bosat« i en af Fællesskabets medlemsstater.

34. Betingelsen i de nye fiskerilicenser er dog heller ikke i forhold til dem en ny restriktiv foranstaltning, da det blot fastholdes, at de stadig ikke kan indgå i de 75 % af besætningen, som skal være statsborgere i Fællesskabet.

35. Før den 12. juni 1985 var der i øvrigt ikke nogen spansk statsborger, der kunne anses for »retmæssigt« at arbejde som et besætningsmedlem, der kunne henregnes under de 75 %.

36. Efter min opfattelse kan det ikke føre til andet resultat, at tiltrædelsesaktens artikel 57, stk. 1, på de i bestemmelsen fastsatte betingelser giver visse af en arbejdstagers familiemedlemmer ret til at udøve beskæftigelse. Det drejer sig om ægtefællen og »efterkommere i lige linje«, som er under 21 år eller forsørges af arbejdstageren [jfr. artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1612/68], og som »retmæssigt er bosat sammen med ham på en medlemsstats område« enten på datoen for undertegnelsen [litra a)] eller efter datoen for undertegnelsen [litra b)] af tiltrædelsesakten.

37. Sandsynligvis er det på grund af denne bestemmelse, at Det Forenede Kongerige nu giver ægtefæller og børn under 21 år af spanske arbejdstagere, der allerede var bosat i Det Forenede Kongerige den 12. juni 1985, ret til at indgå i de 75 % af besætningen. Hvis min fortolkning er rigtig, var Det Forenede Kongerige dog ikke forpligtet

hertil, fordi ingen spansk statsborger havde ret til at indgå i de 75 % før dette tidspunkt. Han kunne derfor heller ikke lade denne ret gå videre til sine familiemedlemmer.

38. Men eftersom Det Forenede Kongerige nu giver denne ret til en spansk arbejdstagers familiemedlemmer, som allerede var bosat i Det Forenede Kongerige før undertegnelsen af tiltrædelsesakten, må det også give den til arbejdstageren selv, når han opfylder denne betingelse. Desuden skal fiskerikvoterne — som jeg vil forklare senere — kunne udnyttes af den del af befolkningen i hver enkelt medlemsstat, som lever af fiskeriet. Hvis en spansk statsborger allerede boede i Det Forenede Kongerige før den 12. juni 1985, er der ingen grund til at nægte ham adgang til efter dette tidspunkt og fra dette lands område at have erhvervsmæssig beskæftigelse som fisker og lade ham indgå i de 75 %.

39. Endelig må det for så vidt angår *betingelsen vedrørende social sikring* konstateres, at den eneste overgangsbestemmelse i tiltrædelsesakten er artikel 60 [8], som imidlertid kun vedrører familieydelser og børnetilskud. Spørgsmålet om, hvorvidt denne betingelse er forenelig med fællesskabsretten, skal derfor heller ikke bedømmes efter tiltrædelsesakten, men efter den »almindelige« fællesskabsret, så meget desto mere som betingelsen gælder for hele besætningen.

40. Herefter skal jeg foreslå, at det andet præjudicielle spørgsmål besvares således:

»Artiklerne 55, 56 og 57 i akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse skal fortolkes således, at en medlemsstat efter disse bestemmelser over for spanske statsborgere kan opretholde de samme begrænsninger med hensyn til adgangen til lønnet beskæftigelse på dens område, som var gældende for deres vedkommende før tiltrædelsesaktens ikrafttræden.«

Det tredje spørgsmål

41. Mens det andet præjudicielle spørgsmål udtrykkeligt kun henviser til artiklerne 55 og 56 i akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse og, således som det er formuleret, kun tager sigte på spanske statsborgeres situation, drejer det tredje spørgsmål sig helt generelt om, hvorvidt de betingelser med hensyn til nationalitet, bopæl og tilknytning til den sociale sikringsordning, som 75 % af, henholdsvis hele besætningen på britiske fiskerfartøjer skal opfylde i henhold til de licenser, sagen drejer sig om, er forenelige med fællesskabsretten, herunder den fælles fiskeripolitik.

42. Spørgsmålet lyder således:

»Er en medlemsstats udstedelse af licens til ejeren af et fiskerfartøj, som er registreret i medlemsstaten og sejler under dens flag, eller til den, der har chartret et sådant fartøj, efter Spaniens og Portugals tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber i alle tilfælde forenelig med fællesskabsretten, herunder den fælles fiskeripolitik, når der til licensen er knyttet følgende betingelser:

i) mindst 75 % af besætningen skal 1) være statsborgere i den medlemsstat, der udsteder licensen, eller statsborgere i EØF (indtil den 1. januar 1993 dog med undtagelse af spanske statsborgere, som ikke

8 — For Portugals vedkommende artikel 220.

er ægtefæller til eller børn under 21 år af spanske arbejdstagere, der allerede er bosat i den medlemsstat, der udsteder licensen, jfr. overgangsordningerne vedrørende den frie bevægelighed for arbejdstagere efter Spaniens tiltrædelse af Fællesskaberne i henhold til tiltrædelsestraktaten), og 2) have sædvanlig bopæl i den medlemsstat, der udsteder licensen (hvorved der ved bopæl forstås bopæl i land og ikke tjeneste om bord på et skib hjemmehørende i medlemsstaten),

ii) skipperen og hele besætningen skal betale bidrag til den sociale sikringsordning i den medlemsstat, der udsteder licensen?«

A — *Nationalitets- og bopælsbetingelsen*

43. Med hensyn til punkt i) i High Courts tredje spørgsmål må man naturligvis tage udgangspunkt i dommen af 19. januar 1988, Pesca Valentia (223/86, Sml. s. 83).

44. Ifølge dommen fremgår det af bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren [9], at indtil der er indført fællesskabsforanstaltninger vedrørende fiskeriet i medfør af forordningens artikel 4

»kan [medlemsstaterne] anvende deres egen ordning for udøvelsen af fiskeriet i det søterritorium, der henhører under deres højhedsområde eller jurisdiktion (artikel 2) og fastlægge deres strukturpolitik på dette område (artikel 1)«.

Domstolen tilføjede:

»Det bemærkes endvidere, at forordningens bestemmelser refererer til fiskerfartøjer, 'der fører en medlemsstats flag' eller er 'registreret' dér, samtidig med, at de overlader det til medlemsstaternes lovgivning at definere disse begreber.« (Præmis 13).

Domstolen konkluderede:

»at medlemsstaterne hverken i medfør af forordningens artikel 1 eller artikel 2, stk. 1, er afskåret fra at træffe en foranstaltning som den omhandlede vedrørende sammensætningen af besætningen på fiskerfartøjer, der fører medlemsstatens flag, og som udøver fiskeri i det søterritorium, der henhører under dens jurisdiktion.« (Præmis 14).

45. Det bemærkes, at den irske foranstaltning, der var tale om i Pesca Valentia-sagen, var identisk med den britiske, bortset fra at den ikke omfattede en bopælsbetingelse.

46. Efter således at have fastslået, at medlemsstaterne kan træffe en foranstaltning som den, sagen drejede sig om, udtalte Domstolen også (i dommens præmis 21), at betingelsen om, at en vis mindstedel af besætningen skulle være statsborgere i Fællesskabet, ikke var i strid med EØF-Traktatens artikel 7.

9 — EFT L 20 af 28.1.1976, s. 19.

47. Da en del af High Courts spørgsmål således kan besvares på grundlag af Pesca Valentia-dommen, står der kun tilbage at undersøge bopælsbetingelsen.

48. Før jeg går i gang med dette spørgsmål, vil jeg imidlertid gerne understrege, at det følger af passagen i Pesca Valentia-dommen om medlemsstaternes kompetence til at fastlægge deres strukturpolitik, at de *kan begrænse deres fiskerflåde kapacitet* for at forhindre, at en pludselig forøgelse af antallet af fartøjer formindsker de eksisterende fartøjers fangstmuligheder så meget, at rentabiliteten og levestandarden for de fiskere, der arbejder ombord, bringes i fare.

49. I forordning nr. 101/76 bestemmes det i øvrigt, at medlemsstaterne (artikel 8) eller Fællesskabet (artikel 9) kan yde støtte med henblik på at øge produktiviteten inden for fiskeriet, navnlig ved en nystrukturering af flåden. Rådets forordning (EØF) nr. 2908/83 af 4. oktober 1983 om en fælles foranstaltning til omstrukturering, modernisering og udvikling af fiskeriet og aquakulturen (EFT L 290, s. 1), som er udstedt i medfør af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 101/76, har også til formål gennem flerårige programmer at skabe en tilfredsstillende ligevægt mellem fangstkapaciteten og de fiskeressourcer, der er til rådighed (se navnlig tredje betragtning og artiklerne 3, 4 og 11).

50. Endelig har Rådets direktiv af 4. oktober 1983 om visse foranstaltninger med henblik på tilpasning af kapaciteten i fiskeriet (EFT L 290, s. 15) til formål at tilskynde medlemsstaterne til at gennem egne love eller administrative bestemmelser at iværksætte særlige strukturelle foranstaltninger med henblik på tilpasning af deres fiskerflåde (jfr. navnlig femte, sjette og syvende betragtning). Efter dette direktiv kan medlemsstaterne yde faste oplægningspræmier for fartøjer, hvis rentabilitet kommer i fare på grund af fangstindskrænkninger, eller en godtgørelse ved indstilling af fiskeri med henblik på at nedskære fangstkapaciteten definitivt for de flåders vedkommende, der af tekniske grunde vanskeligt kan tilpasses de fangstmuligheder, der kan forventes på mellemlangt sigt.

51. Alle disse bestemmelser viser, at medlemsstaterne har bevaret kompetencen til inden for de af Fællesskabet fastlagte rammer at træffe alle de nødvendige foranstaltninger til en rationel omstrukturering af deres fiskerflåde. Dette indebærer nødvendigvis, at de har kompetence til at *nægte registrering af nye fiskerfartøjer*, hvis de kompetente myndigheder finder, at en forøgelse af deres flådes samlede tonnage er uforenelig med opretholdelsen af en rimelig levestandard for den befolkning, der ernærer sig ved fiskeri (jfr. femte betragtning til forordning nr. 101/76).

52. Disse bestræbelser for at opretholde et bestemt forhold mellem fangstmulighederne og antallet af fiskerfartøjer har også ligget til grund for affattelsen af artiklerne 156-164 i tiltrædelsesakten af 12. juni 1985. Med forbehold af den årlige kvotefastsættelse bestemmes det i disse artikler for Spaniens vedkommende, at der skal opstilles en navneliste over fartøjer, som efter tur må fiske i farvande under de hidtidige medlemsstaters jurisdiktion, og for sidstnævnte staters vedkommende, at antallet af fartøjer årligt skal fastsættes i henhold til de fiskeri-

muligheder, der er tildelt disse medlemsstater i farvande under Spaniens jurisdiktion.

53. Endelig indebærer bemærkningen i Pesca Valentia-dommen om, at det er overladt til medlemsstaterne selv at definere begreberne fiskerfartøj, »der fører en medlemsstats flag«, eller er »registreret« dér, efter min opfattelse navnlig, at medlemsstaterne kan træffe passende foranstaltninger til at sikre, at deres flag ikke udvikler sig til det, man nu kalder et »bekvemmelighedsflag«.

54. Tilbage står spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat, som ikke mener, at den bør gå så vidt som til at nægte at registrere ethvert nyt fartøj, dog kan træffe foranstaltninger med henblik på at sikre, at de fangster, der tages af disse nye fartøjer, overvejende kommer de fiskere til gode, der bor i medlemsstaten.

55. Lad os først se på, hvilken fællesskabsretlig regel der gælder i dette tilfælde. Da jeg i forbindelse med det første spørgsmål er nået til den konklusion, at fiskere, der aflønnes som partsfiskere, er arbejdstagere, kan der kun være tale om artiklerne 48 og følgende i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467). Denne forordnings artikel 1, stk. 1, bestemmer, at

»enhver statsborger i en medlemsstat ... uanset bopæl [har] ret til at tage og udøve lønnet beskæftigelse på en anden medlemsstats område i overensstemmelse med de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der gælder for arbejdstagere, der er statsborgere i denne stat«.

56. Lad os herefter se på den anfægtede britiske bestemmelse i lyset af disse principper.

57. Det første, vi må konstatere, er, at Det Forenede Kongerige fuldstændig har ligestillet andre medlemsstaters statsborgere med sine egne statsborgere i forbindelse med 75 %-reglen. For at kunne indgå i de 75 % skal britiske statsborgere også have bopæl i Det Forenede Kongerige. Bopælsbetingelsen gælder uden forskel for britiske statsborgere og andre medlemsstaters statsborgere.

58. Efter den 1. januar 1993 er det de spanske statsborgere, der kan drage fordel af denne ligestilling. I denne del af min argumentation må jeg derfor se bort fra den situation, spanske statsborgere som en overgangsforanstaltning er bragt i (dette problem behandles i High Courts andet spørgsmål), og nøjes med at undersøge de foreliggende argumenter med hensyn til bopælsbetingelsen, således som den kræves opfyldt af andre medlemsstaters statsborgere uanset deres nationalitet.

59. For det tredje lægger Det Forenede Kongerige ikke generelt hindringer i vejen for den frie bevægelighed for fiskere fra andre medlemsstater, eftersom disse til enhver tid kan bosætte sig i landet og udøve deres erhverv i landet. Den begrænsning, der er tale om, minder mere om et forbud mod at udøve erhvervet som en slags *grænse- eller sæsonarbejder*, uden at disse udtryk dog skal forstås i deres tekniske betydning.

60. Man kan i parentes bemærket rejse spørgsmålet, om en arbejdstager, som i en medlemsstat går om bord i et fartøj, der er

registreret i en anden medlemsstat, for at fiske i farvande, der ligger uden for denne anden medlemsstats 12-sømilezone, uden nogensinde at gå i land, som ikke er tilknyttet denne stats sociale sikringsordning, som modtager betaling i sit hjemlands valuta, og som efter fisketogtet vender direkte tilbage til en havn i sit eget land, virkelig gør brug af retten til frit at bevæge sig inden for en anden medlemsstats område [artikel 48, stk. 3, litra b)] eller til at tage ophold i en anden medlemsstat for at have beskæftigelse dér [artikel 48, stk. 3, litra c)]. I de fleste lande anses skibe nemlig ikke for at være en del af det lands territorium, hvis »nationalitet« de har.

61. Jeg skal imidlertid afholde mig fra at uddybe dette spørgsmål, da løsningen på problemet ikke kan afhænge af faktiske forhold, som kan variere fra sag til sag.

62. I den redegørelse, den britiske Minister of Agriculture, Fisheries and Food gav det britiske parlament den 6. december 1985 i forbindelse med de nye betingelser, der ville blive opstillet for fiskerilicenser fra den 1. januar 1986, udtalte han, at »det er klart, at den fælles fiskeripolitiks formål og navnlig princippet om et relativt stabilt fiskeri bliver bragt i fare, hvis fartøjer fra andre lande kan opnå en formel tilknytning til en medlemsstat for at kunne fiske på dens kvoter«.

63. Den britiske holdning kan derfor i det store og hele sammenfattes i, at selve begrebet nationale kvoter udgør den »objektive begrundelse«, enhver medlemsstat kan påberåbe sig, når den træffer foranstaltninger, der skal sikre, at det hovedsagelig er personer, som lever af fiskeri inden for dens eget område, der drager fordel af kvoterne.

64. Agegate har på sin side gjort gældende (punkt 56 i retsmøderapporten), at »den kvoteordning, Fællesskabet har indført, bør ikke gøres til et skjult middel til at sætte princippet om lige adgang til medlemsstaternes territorialfarvande ud af kraft«.

65. Med hensyn til det sidste argument må det understreges, at selv om kvoteordningen ikke sætter dette princip ud af kraft, begrænser den dog dets rækkevidde ganske betragteligt, uden at Domstolen dog har fundet det nødvendigt at erklære den ulovlig.

66. Som alle former for fælles politik bygger også den fælles fiskeripolitik på princippet om forbud mod forskelsbehandling. I dette tilfælde er princippet udtrykt på følgende måde i artikel 2 i forordning nr. 101/76:

»De enkelte staters ordninger for udøvelsen af fiskeriet i det søterritorium, der henhører under deres højhedsområde eller jurisdiktion, må ikke føre til forskelsbehandling af andre medlemsstater.

Medlemsstaterne sikrer især, at alle fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag og er registreret inden for Fællesskabets område, har lige adgang til fangstpladserne og til fiskeri i de i første afsnit nævnte farvande.«

67. Princippet om »lige adgang« er således — på det ganske særlige område, havfiskeriet udgør — udtryk for det generelle prin-

cip om forbud mod forskelsbehandling, der er nedfældet i EØF-Traktatens artikel 7, og som i øvrigt er kommet til udtryk i artikel 48 (arbejdskraftens frie bevægelighed), artikel 52 (etableringsfriheden) og artikel 59 (fri udveksling af tjenesteydelser).

68. Da der imidlertid på fiskeriområdet er sket det, at overfiskning af bestandene af de vigtigste fiskearter truer med at nedsætte levestandarden for dem, der lever af fiskeriet, er der midlertidigt blevet indført meget betydningsfulde undtagelser fra princippet om lige adgang, nemlig ved tiltrædelsestraktaten af 1972, forskellige rådsforordninger samt tiltrædelsestraktaten af 1985.

69. Medlemsstaterne kan således inden for 6-sømilezonen begrænse udøvelsen af fiskeriet til at finde sted fra fartøjer, der traditionelt fisker i disse farvande og ud fra havne i det geografiske kystområde. Samme regel gælder for farvande, der ligger mellem 6- og 12-sømilegrænsen, bortset fra at bilag I til forordning (EØF) nr. 170/83 i den henseende inden for visse områder giver fiskere fra andre medlemsstater rettigheder, der er fastlagt for hver enkelt art (disse rettigheder kan undertiden også udøves i området mellem 3- eller 4- og 12-sømilegrænsen). I de farvande, der hører under medlemsstaternes jurisdiktion, dvs. mellem 12- og 200-sømilegrænsen, kan medlemsstaterne kun drive fiskeri inden for de fangstkvoter, der fastsættes hvert år for hver enkelt art og hver enkelt medlemsstat. Fællesskabets fangstrettigheder i farvande, der henhører under tredjelandes jurisdiktion, og i internationale farvande fordeles ligeledes mellem medlemsstaterne i form af kvoter. Endelig er antallet af fartøjer, der må udøve fiskeri, blevet begrænset ved akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse, hvorved kvotebestemmelserne har fået retsvirkning som traktatbestemmelser.

70. Fordelingen af den samlede tilladte fangstmængde sker efter reglen i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 170/83:

»De fangstmængder, der står til rådighed for Fællesskabet... fordeles mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver enkelt medlemsstat sikres et *relativt stabilt* fiskeri med hensyn til hver af de pågældende bestande«.

71. For hver enkelt fiskeart beregnes den procentdel af de fangstmængder, der står til rådighed, og som tildeles den enkelte medlemsstat, under hensyntagen til de mængder, de forskellige medlemsstaters fiskerflåder i gennemsnit har fanget i perioden 1973-1978.

72. »En sådan metode« udtalte Domstolen i præmis 23 i Romkes-dommen [10],

»er ikke i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i henhold til Traktatens artikel 7, da *den enkelte medlemsstats fiskere herved tvinges til at begrænse deres fiskeri* til de mængder, de fangede, inden fællesskabsordningen til bevaring af fiskeressourcerne trådte i kraft«.

73. Selv om kvoteordningen udgør et væsentligt indgreb i princippet om fri adgang, som er begrundet i knapheden på fisk, er den derfor ikke i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling, fordi der sker en fordeling af de ofre, der skal bringes af *fiskerne* i hver enkelt medlemsstat, på et objektivt grundlag.

10 — Dom af 16. juni 1987, Romkes mod Anklagemyndigheden i Zwolle retskreds (46/86, Sml. s. 2671).

74. Hvis fiskerne i en af de stater, som har fået tildelt kvoter på grundlag af deres fangster i perioden 1973-1978, pludselig bliver udsat for konkurrence fra fartøjer, der tidligere var registreret i et andet land, og som har fiskere, der er bosat i andre medlemsstater eller i tredjelande, om bord, er det derfor fiskerne i den førstnævnte stat, som kan gøre gældende, at de bliver udsat for forskelsbehandling, fordi den ligevægt med hensyn til de ofre, der — som tilsigtet med fællesskabsbestemmelserne — skal bringes, er blevet brudt til skade for dem.

75. Det kan nemlig ikke heroverfor indvendes, at formålet med fællesskabsbestemmelserne om kvoteordningen simpelt hen er at sikre »hver enkelt medlemsstat... et relativt stabilt fiskeri med hensyn til hver af de pågældende bestande«, og at det er ligegyldigt, om fiskeriet udøves af 100 eller 150 fartøjer, af personer, der bor i denne stat, eller af personer, som kun passerer igennem de farvande, der henhører under dens jurisdiktion.

76. Det fremgår nemlig klart af betragtningerne til og bestemmelserne i de fleste af de forordninger, der er vedtaget på fiskeriområdet, at formålet med hele reguleringen er at sikre »den *befolkning*, der ernærer sig ved fiskeri, en rimelig levestandard« (femte betragtning til Rådets forordning nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren).

77. Der kan naturligvis kun være tale om de personer, som faktisk bor i en given medlemsstat. Hvis personer, som kun passerer gennem farvande, der hører under dennes jurisdiktion, kunne opfiske en del af de nationale kvoter, ville førstnævntes levestandard nemlig blive bragt i fare.

78. Levestandarden for fiskere, der bor i andre medlemsstater, skal sikres gennem kvoter, der tildeles disse stater.

79. Fællesskabets kvoteordning kræver, at fiskerierhvervet i den enkelte medlemsstat bestræber sig for at begrænse fangsterne i forhold til de fangster, de tog, før fællesskabsordningen vedrørende bevarelse af fiskeressourcerne trådte i kraft; reglerne om de nationale kvoter skal sikre, at de samme fiskerierhverv på lang sigt kan fortsætte fiskeriet på et stabilt grundlag.

80. Denne særlige ordning er velbegrundet, fordi

»havfiskeriet ... har en særlig social struktur og særlige betingelser for udnyttelse af havets rigdomme«,

jfr. anden betragtning til Rådets forordning nr. 101/76.

81. Som følge af disse særlige karakteristiske træk ved fiskerisektoren og nødvendigheden af at gennemføre kvoteordningen efter hensigten må den bopælsbetingelse, Det Forenede Kongerige har opstillet, anses for at være forenelig med fællesskabsretten.

82. Bopælsbetingelsen er så at sige det logiske modstykke til den fravigelse af nogle af reglerne i fællesskabsretten, som kvoteordningen indebærer.

83. Betingelsen om besætningens sammensætning kan også betragtes som en regel, der er opstillet for udnyttelsen af de nationale kvoter, jfr. artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1).

84. Denne bestemmelse er affattet således:

»Medlemsstaterne fastsætter i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser de nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter.«

85. I De Boer-dommen (dom af 3. oktober 1985, De Boer mod Produktschap voor Vis en Visprodukten, 207/84, Sml. s. 3203, 3218) statueres det, at

»for så vidt der i henhold til en national ordning ønskes *kontrol med, hvor mange fartøjer, der ville kunne drive sildefiskeri,* og det derfor som kriterium for at få adgang til kvoten er fastsat, at den pågældende fisker skal kunne forarbejde sildefangsten... om bord på fartøjet... er ordningen udtryk for en nærmere regel om udnyttelse af kvoten, jfr. artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, som henhører under medlemsstaternes kompetence...« (præmis 28).

86. Det kan derfor ikke drages i tvivl, at medlemsstaterne efter denne artikel er beføjet til at opstille visse betingelser, som skal være opfyldt, for at fartøjerne kan få ret til at fiske efter kvoterede arter.

87. I den foreliggende sag fører en medlemsstat kontrol med antallet af fartøjer, som kan tage på fiskeri, ved at gøre adgangen til kvoten betinget af, at 75 % af besætningen på fartøjerne skal være statsborgere i Fællesskabet og have bopæl i land i medlemsstaten. Jeg har fundet, at denne regel er forenelig med fællesskabsretten, og den kunne derfor vedtages på grundlag af artikel 5, stk. 2.

88. Jeg mener ikke, at Kommissionens argumentation under henvisning til dommen af 20. april 1978 i Ramel-sagen [11] kan rejse tvivl om denne konklusion.

89. Kommissionen har navnlig på grundlag af denne dom gjort gældende, at selv om fællesskabslovgiver i forbindelse med, at der blev givet medlemsstaterne kompetence til at fastsætte de nærmere regler for udnyttelsen af kvoterne, havde haft til hensigt at bemyndige dem til at fravige en hvilken som helst af Traktatens bestemmelser, navnlig bestemmelserne om de grundlæggende friheder, ville den bestemt ikke have haft beføjelse hertil.

90. Som Domstolen flere gange har statueret med hensyn til de frie varebevægelser [12], forholder det sig ganske vist således, at medmindre der findes en klar undtagelse, som i øvrigt skal fortolkes snævert, kan fællesskabsinstitutionerne ikke i medfør af deres beføjelser, selv om der er tale om vidtgående beføjelser, fravige eller tillade medlemsstaterne at fravige Traktatens bestemmelser, navnlig vedrørende fællesmarkedets grundlæggende principper.

11 — De forenede sager 80/77 og 81/77, Les Commissionnaires Réunis og Les Fils de Henri Ramel mod Receveur des Douanes (Sml. 1978, s. 927).

12 — Jfr. ud over Ramel-dommen dom af 7. oktober 1985, Anklagemyndigheden mod Migliorini og Fischl (199/84, s. 3317) og dom af 2. februar 1988, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (61/86, s. 431).

91. Jeg må dog konstatere, at selv om Domstolen har bekræftet dette princip, har den samtidig i Ramel-dommen anerkendt, at sådanne afvigelser er mulige, hvis der findes en traktatbestemmelse, som ikke alene »udtrykkeligt«, men også »forudsætningsvis« giver hjemmel hertil (præmis 26, Sml. 1978, s. 945). Siden akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse trådte i kraft, har kvoteordningen imidlertid haft gyldighed som traktat.

92. I dommen af 2. februar 1988, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (61/86, Sml. s. 431), har Domstolen ligeledes udtrykkeligt anerkendt, at

»en hindring for de frie varebevægelser på det fælles marked ... kan dog være begrundet inden for rammerne af en markedsordning, der endnu ikke er udtryk for en fuldstændig gennemførelse af et enhedsmarked, når [den] tilsigter at udligne virkningerne af bestående ulige vilkår, der udspringer af den manglende fuldstændige gennemførelse af den pågældende fælles markedsordning, med det formål at skabe grundlag for, at varer omfattet af denne kan udveksles på lige vilkår, og således at der ikke sker nogen kunstig fordrejning af konkurrencen mellem producenter i forskellige områder« (præmisserne 10 og 11).

93. Da den frie bevægelighed for personer er en del af Fællesskabets grundlag lige så vel som de frie varebevægelser, må det samme gælde for de regler i Traktaten, der sikrer den frie bevægelighed for personer, således at undtagelser fra reglerne herom i Traktaten, selv om de ikke har udtrykkelig hjemmel, kan anerkendes i det omfang, de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre, at andre bestemmelser i fællesskabsretten, som er fuldt ud velbegrundede og i overensstemmelse med Traktatens formål, kan få den virkning, lovgiver har ønsket. Disse undtagelser skal dog fortsat fortolkes snævert.

94. Hvad fiskerisektoren angår, har Domstolen allerede skullet tage stilling til en lignende situation i Kramer-sagen. På et tidspunkt, hvor der endnu ikke fandtes fællesskabsregler om bevarelse og forvaltning af ressourcerne, var der blevet rejst spørgsmål om de nationale kvoters forenelighed med fællesskabsbestemmelserne om strukturpolitikken og den fælles markedsordning for fiskerivarer.

95. I dommen af 14. juli 1976 [13] måtte Domstolen anerkende, at sådanne foranstaltninger kan have indvirkning på, hvordan enkelte led i systemet fungerer, navnlig på prisordningen, og den pålagde medlemsstaterne at overvåge, at fangstbegrænsningen iværksættes således, at indvirkningerne formindskes mest muligt. Domstolen konkluderede ikke desto mindre, at en medlemsstat ikke bringer fællesskabsordningens formål eller funktion i fare ved at vedtage sådanne foranstaltninger (præmisserne 50-52).

96. Domstolen baserede udtrykkeligt sit ræsonnement på hele systemet i fællesskabslovgivningen for fiskerisektoren og denne lovgivnings formål og navnlig på arten af og »fremstillings«-betingelserne for produktet (præmisserne 56 og 57).

97. Der er ingen tvivl om, at man også i den foreliggende sag må indtage det standpunkt, at nationale foranstaltninger er forenelige med hele systemet og med formålene med fællesskabsbestemmelserne på dette

13 — De forenede sager 3, 4 og 6/76 (Sml. 1976, s. 1279).

område, når de nationale foranstaltninger skal sikre, at den del af befolkningen i vedkommende medlemsstat, som lever af fiskeriet, i hvert fald delvis drager fordel af de nationale kvoter.

98. Domstolen har i andre domme antaget, at en regel i Traktaten kan fraviges. Det fremgår således af »claw-back«-dommen af 2. februar 1988 (sag 61/86), at undtagelser kan være begrundet i, *at en fælles markedsordning ikke er fuldt gennemført.*

99. Endvidere har Domstolen i dommen af 27. september 1988 om generelle toldpræferencer (Kommissionen mod Rådet, sag 51/87, Sml. s. 5459), som Kommissionen flere gange har henvist til under retsmødet, anerkendt, at

»*på den fælles handelspolitiks nuværende udviklingstrin* kan en sådan ordning« (med nationale kvoter, som kan fremkalde forvridninger og omlægning af samhandelen) »være forenelig med Traktatens artikler 9 og 113, når opdelingen i nationale kvoter er begrundet i *tvingende omstændigheder* af *administrativ, teknisk eller økonomisk karakter,* der stiller sig hindrende i vejen for en fællesskabsforvaltning af kontingentet« (præmis 8).

100. Endelig har Domstolen i Pigs Marketing Board-dommen (Sml. 1978, s. 2347), som Det Forenede Kongerige har henvist til under den mundtlige forhandling, udtalt, at

»det følger af EØF-Traktatens artikel 38, stk. 2, at Traktatens bestemmelser om den fælles landbrugspolitik i tilfælde af modstrid finder anvendelse forud for de øvrige bestemmelser vedrørende fællesmarkedets oprettelse« (præmis 37).

Domstolen tilføjede:

»De særlige regler om oprettelse af en fælles markedsordning har derfor i den pågældende sektor forrang i forhold til den ordning, som er indført ved artikel 37 til fordel for statslige handelsmonopoler« (præmis 38).

101. I dommen af 4. december 1986 om forsikringsvirksomhed, Kommissionen mod Tyskland (205/84, Sml. s. 3755), udtalte Domstolen:

»Hvis kravet om koncession indebærer en begrænsning af retten til fri udveksling af tjenesteydelser, *er et krav om fast etablering reelt udtryk for en udelukkelse af denne ret.* Et sådant krav fjerner fuldstændigt indholdet af Traktatens artikel 59, der netop tilsigter en afskaffelse af begrænsninger for den frie udveksling af tjenesteydelser, for så vidt angår personer, der ikke er etableret i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen skal udføres«.

Dette forhindrede dog ikke Domstolen i at tilføje:

»Et sådant krav kan kun anses for lovligt, såfremt det godtgøres, at det udgør *en ufravigelig forudsætning for at opnå det tilstræbte formål*« (præmis 52).

I den konkrete sag var det tilstræbte formål at beskytte forsikringstageren og den sikrede, hvilket den tyske regering hævdede, at den kun effektivt kunne garantere gennem tilsyn med et selskab, der havde et fast forretningssted, hvor alle fornødne dokumenter opbevaredes.

102. I Agegate- og Jaderow-sagerne er det tilstræbte formål at forbeholde de nationale kvoter for dem, kvoterne er blevet indført til fordel for, nemlig fiskerne i den enkelte medlemsstat. Som jeg allerede har sagt, kan der kun være tale om de fiskere, der bor i medlemsstaten, uanset hvilken nationalitet de har.

103. Til slut vil jeg også henvise til Domstolens dom af 15. januar 1987, Ainsworth m.fl. (271/83, 15/84, 36/84, 113/84, 158/84, 203/84 og 13/85, Sml. s. 167), hvori Domstolen accepterede, at der kunne gives videnskabelige medarbejdere, der udførte samme arbejde, som andre videnskabelige medarbejdere udførte samme sted, en lavere løn, fordi United Kingdom Atomic Energy Authority, som de i modsætning til de andre videnskabelige medarbejdere henhørte under, befandt sig i en ganske særlig situation, som udgjorde en tilstrækkelig *objektiv begrundelse for de forskellige vilkår.*

104. Endelig skal jeg bemærke, at EF-statsborgere og endog tredjelandes statsborgere, som ikke opfylder bopælsbetingelsen, i det foreliggende tilfælde ikke af den grund nødvendigvis er afskåret fra at indgå i besætningen på britiske fiskerfartøjer. De kan nemlig stadig indgå blandt de 25% af besætningsmedlemmerne, for hvem der ikke gælder en sådan betingelse.

105. B — Herefter skal jeg undersøge *betingelsen om tilknytning til en social sikringsordning,* som gælder for hele besætningen, og ikke blot for de besætningsmedlemmer, som skal have bopæl i Det Forenede Kongerige, på øen Man eller Kanaløerne. I den forbindelse må det for det første erindres, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at bestemmelserne i afsnit II i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 — om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet — som ved Rådets forordning (EØF) nr. 1390/81 er blevet udvidet til også at gælde for selvstændige erhvervsdrivende,

»indeholder ... et sæt udtømmende kollisionsnormer, således at lovgiveren i den enkelte medlemsstat herefter ikke er beføjet til at fastlægge rækkevidden og anvendelsesbetingelserne for national lovgivning, for så vidt angår de omfattede personer samt det område, inden for hvilket de nationale forskrifter finder anvendelse. Således har Domstolen ved dommene af 23. september 1982 (Kuijpers, 276/81, Sml. s. 3027, og Kocks, 275/81, Sml. s. 3013) udtalt, at 'medlemsstaterne ikke... er beføjet til at afgøre, i hvilket omfang deres egen lovgivning eller en anden medlemsstats lovgivning skal anvendes', idet de er 'forpligtet til at overholde gældende fællesskabsretlige bestemmelser' (jfr. dom af 12. juni 1986, Ten Holder, 302/84, Sml. s. 1821)« (præmis 21) [14].

106. Artikel 13, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1408/71 [15] indeholder følgende bestemmelse:

»Med forbehold af artikel 14-17: ...

...

c) er en person, der har sin erhvervsmæssige beskæftigelse om bord på et skib, som fører en medlemsstats flag, omfattet af denne stats lovgivning;

...«.

14 — Jfr. bl. a. dom af 10. juli 1986, M. E. S. Luijten mod Raad van Arbeid, præmis 14 (60/85, Sml. s. 2368, 2372-2373).

15 — En kodificeret version findes i Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6).

107. Heraf følger, at en betingelse om, at hele besætningen på et fiskerfartøj, der fører britisk flag, skal betale bidrag til Det Forenede Kongeriges sociale sikringsordning, i princippet er forenelig med fællesskabsretten.

108. Det er i den forbindelse ligegyldigt, om besætningsmedlemmerne for så vidt angår deres beskæftigelse om bord på fartøjet skal betragtes som arbejdstagere eller selvstændige. I artikel 13, stk. 2, litra c), er der generelt tale om »erhvervsmæssig beskæftigelse« i modsætning til litra a) og b), hvori der sondres mellem lønnet beskæftigelse og selvstændig beskæftigelse.

109. Ganske vist anvendes i den engelske version udtrykket »employed«, hvilket [i modsætning til litra b) (»self-employed«) og i overensstemmelse med litra a) (»employed«) i samme bestemmelse] kan opfattes således, at udtrykket kun tager sigte på personer, der har lønnet beskæftigelse. De øvrige sproglige versioner er imidlertid i overensstemmelse med den franske version og anvender henholdsvis f. eks. »Berufstätigkeit«, »beroepswerkzaamheden«, og »attività professionale«. Hvad mere er, fremgår det klart af den engelske version af artikel 14b, som kun gælder for søfolk, at artikel 13, stk. 2, litra c), også omfatter dem, som har selvstændig beskæftigelse om bord på et skib. Det må således konstateres, at der her foreligger en oversættelsesfejl, og at lovgiver faktisk havde til hensigt at fastlægge lovgivningen for søfolk efter, hvilket flag der føres af det fartøj, hvorpå de er beskæftiget, hvad enten der er tale om lønnet eller selvstændig beskæftigelse.

110. Artikel 14b omhandler imidlertid nogle tilfælde, hvor lovgivningen i en anden medlemsstat finder anvendelse. Følgelig er det kun for det tilfælde, at betingelsen om, at skipperen og hele besætningen skal betale bidrag til den britiske sociale sikringsordning, anses for at være så absolut, at der ikke kan gøres undtagelse herfra i de tilfælde, der nævnes i artikel 14b, at bestemmelsen vil være uforenelig med fællesskabsretten. Der er imidlertid ingen grund til at tro, at de britiske myndigheder ikke ville være parat til at anvende denne artikel i de sandsynligvis sjældne tilfælde, hvor omstændighederne tilsiger det.

111. Herefter skal jeg foreslå, at det tredje præjudicielle spørgsmål besvares således:

»a) Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at en medlemsstat gør udstedelse af en fiskerilicens til et fiskerfartøj, der er registreret i medlemsstaten, og som fører dens flag, betinget af, at mindst 75% af besætningen er statsborgere i den medlemsstat, der udsteder licensen, eller statsborgere i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, og den er heller ikke til hinder for, at det som en betingelse for at fiske efter arter, som er undergivet kvoter, kræves, at de pågældende medlemmer af besætningen skal have sædvanlig bopæl på medlemsstatens område.

b) Med forbehold af de særlige tilfælde, der er omhandlet i artikel 14b i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71, er fællesskabsretten ikke til hinder for, at medlemsstaten kræver, at skipperen og hele besætningen på et sådant fartøj skal betale bidrag til medlemsstatens sociale sikringsordning.«

Det fjerde spørgsmål

112. Med det fjerde præjudicielle spørgsmål har den forelæggende ret ønsket oplyst, om

»indehaveren af en sådan licens under en sag for en national ret [kan] påberåbe sig, at en af eller begge de betingelser, der er omtalt i spørgsmål C, er uforenelige med fællesskabsretten, med det formål at godtgøre, at opstilling af sådanne betingelser eller en af dem er retsstridig og bør annulleres«.

113. High Court har således forelagt spørgsmålet om, hvorvidt de bestemmelser i fællesskabsretten, som jeg har taget stilling til i det foregående, og som sikrer arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet inden for de grænser, der følger af overgangsbestemmelserne i akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse, er umiddelbart anvendelige.

114. I dommen af 4. december 1974, Van Duyn (41/74, Sml. s. 1337), har Domstolen kendt for ret, at Traktatens artikel 48 er umiddelbart anvendelig og »hjemler private rettigheder, som de nationale domstole skal beskytte«.

115. Det samme gælder bestemmelserne i forordningerne nr. 1612/68 [16] og 1408/71, som ifølge deres karakter kan påberåbes for en national ret.

116. Jeg har imidlertid ovenfor fastslået, at betingelsen om besætningens sammensætning ikke er uforenelig med fællesskabsretten, således at spørgsmålets genstand ud fra den betragtning er bortfaldet.

117. Med hensyn til betingelsen om tilknytning til den sociale sikringsordning har vi set, at den er forenelig med fællesskabsretten undtagen i de i artikel 14b i forordning nr. 1408/71 omhandlede tilfælde.

118. Følgelig skal jeg foreslå, at det fjerde præjudicielle spørgsmål besvares således:

»Borgerne kan gøre bestemmelserne i artikel 14b i forordning (EØF) nr. 1408/71 gældende for en national domstol med henblik på at modsætte sig anvendelse af nationale retsforskrifter, der er i modstrid hermed.«

16 — Se i denne forbindelse navnlig dommen af 4. april 1974, Kommissionen mod Frankrig, præmis 35 (167/73, Sml. s. 359).