DOMSTOLENS DOM
av den 10 juli 1984*

I mål 63/83

har Crown Court i Newcastle-upon-Tyne till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Regina

och

Kent Kirk

Begäran avser om en medlemsstat hade rätt att efter den 31 december 1982 sätta i kraft en åtgärd som förbjöd fartyg registrerade i en annan medlemsstat att fiska i dess kustzon om 12 sjömil.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena T. Koopmans, K. Bahlmann och Y. Galmot samt domarna P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due och C. Kakouris,

generaladvokat: M. Darmon,
justitiesekreterare: P. Heim,

meddelar följande

* Rättegångsspråk : engelska.

dom

DOMSKÄL

1 Genom beslut av den 9 mars 1983, som inkom till domstolen den 20 april 1983, har Crown Court i Newcastle-upon-Tyne ställt en fråga enligt artikel 177 i EEG-fördraget om tolkningen av gemenskapsrätten på fiskeområdet för att kunna avgöra om en åtgärd som vidtagits av Förenade kungariket, genom vilken fartyg registrerade i Danmark förbjöds att fiska inom dess kustzon om 12 sjömil, var förenlig med gemenskapsrätten.

2 Förenade kungariket förbjöd genom "Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order" av 1982 (nedan kallad Sea Fish Order) "fiskefartyg registrerade i Danmark att fiska i hela den del av den brittiska fiskezonen som ligger inom 12 sjömil mätt från Förenade kungarikets baslinjer". Kent Kirk var befälhavare på ett danskt fiskefartyg som den 6 januari 1983 prejades av ett fartyg från Royal Navy under fiske inom denna zon. Kirk dömdes av North Shields Magistrates Court till böter på 30 000 pund. Inför Crown Court i Newcastle-upon-Tyne, dit han överklagade domen, gjorde han gällande att Förenade kungariket inte hade rätt att sätta Sea Fish Order av 1982 i kraft, och att följaktligen ingen lagöverträdelse förelåg.

3 Crown Court i Newcastle-upon-Tyne, som ansåg att den behövde ett förhandsavgörande av domstolen för att kunna bedöma om Sea Fish Order var förenlig med gemenskapsrätten, förklarade målet vilande och hänsköt följande fråga till domstolen:

"Hade Förenade kungariket, med beaktande av alla relevanta bestämmelser i gemenskapsrätten, rätt att efter den 31 december 1982 sätta Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order" av 1982 i kraft, då denna förordning endast förbjuder fartyg registrerade i Danmark att fiska under de förutsättningar som anges i förordningen."

4 Denna fråga går huvudsakligen ut på att få fastställt om gemenskapsrättens fiskebestämmelser vid tidpunkten för utfärdandet av Sea Fish Order tillät att en medlemsstat förbjöd fartyg registrerade i en namngiven medlemsstat att fiska inom en i förordningen angiven kustzon.

5 Kirk har med stöd av den danska och den holländska regeringen hävdat att de bestämmelser som gällde före 1972 års anslutningsakt åter gällde fullt ut

vid den tidpunkt då de undantag som tillåtits under övergångstiden fram till och med den 31 december 1982 upphörde att gälla. Dessa bestämmelser, som kodifierades genom förordning nr 101/76, inbegriper principen om icke-diskriminering och därför stred utestängningen av danska fartyg med stöd av Sea Fish Order mot gemenskapsrätten.

6 I detta sammanhang skall påpekas att det i artikel 7 i fördraget slås fast att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom fördragets tillämpningsområde, utan att det påverkar tillämpningen av särskilda bestämmelser i fördraget.

7 I förordning nr 101/76 av den 19 januari 1976 om fastställande av en gemensam strukturpolitik för fiskerinäringen (EGT nr L 20, s. 19, fransk version; svensk specialutgåva, del 04, volym 01, som har ersatt rådets förordning nr 2141/70 av den 20 oktober 1970 (EGT nr L 236, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) föreskrivs i artikel 2.1, med exakt samma formulering som i artikel 2.1 i förordning nr 2141/70, att de regler som medlemsstaterna tillämpar för fiske i havsområden under deras suveränitet eller jurisdiktion inte får leda till skillnader i behandlingen av andra medlemsstater. Medlemsstaterna skall särskilt säkerställa att alla fiskefartyg som för en medlemsstats flagg och är registerade inom gemenskapens territorium får lika villkor när det gäller tillträde till och utnyttjande av nämnda fiskeområden.

8 I artikel 100.2 i 1972 års anslutningsakt fastställdes ett undantag från dessa principer för tiden fram till och med den 31 december 1982, så att medlemsstaterna kunde begränsa det fiske som bedrevs av medborgare från andra medlemsstater i havsområden under deras suveränitet eller jurisdiktion inom en gräns som i princip var fastställd till 6 sjömil.

9 Enligt artikel 103 i nämnda anslutningsakt ålåg det rådet att före den 31 december 1982 på kommissionens förslag undersöka vilka bestämmelser som skulle kunna följa på de undantag som gällde till och med den 31 december 1982.

10 I det ändrade förslaget till rådets förordning om inrättandet av en gemenskapsordning för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna, som kommissionen lade fram inför rådet den 11 juni 1982 (EGT nr C 228, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) föreslogs en utvidgning till 12 sjömil av den zon som omfattades av undan-

tagsbestämmelserna i artikel 100 i 1972 års anslutningsakt och för en period fram till och med den 31 december 1992.

11 Då rådet vid möte den 21 december 1982 misslyckades med att anta de föreslagna bestämmelserna avgav kommissionen samma dag en förklaring (EGT nr C 343, s. 2, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), i vilken den erinrade om att bevarandet av fiskeresurserna sedan den 1 januari 1979 tillhörde gemenskapens exklusiva kompetensområde men att gemenskapen ännu inte lyckats anta ett sammanhängande bevarandesystem och att medlemsstaterna inte endast hade rätt utan också skyldighet att besluta om nödvändiga åtgärder av gemensamt intresse. Kommissionen

— anmodade alla medlemsstater att snarast meddela den vilka nationella bevarandeåtgärder de avsåg att anta under förutsättning att de godkändes av kommissionen,

— inbjöd medlemsstaterna att samarbeta med den för att åstadkomma en samordning av de olika nationella åtgärderna så att dessa bildade ett övergångssystem som samtidigt var genomförbart, effektivt och icke diskriminerande.

12 Den 22 december 1982 anmälde den brittiska regeringen Sea Fish Order till kommissionen, som godkände den genom beslut av den 5 januari 1983 (EGT nr L 12, 14.1.1983, s. 50, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). I beslutet angav kommissionen att tillståndet bara gällde preliminärt till den 26 januari 1983, med förbehåll för en senare prövning i sak. I sina överväganden hänvisade kommissionen till den omständigheten att "medan vissa medlemsstater anmält nationella åtgärder till kommissionen. . . , har Belgien, Danmark och Grekland inte anmält sådana åtgärder. . . " och underströk att beslutet fattats för att "av hänsyn till allmän ordning under denna försöksperiod undvika att konflikter uppstår i avsaknad av tillämpliga bestämmelser för fisket i gemenskapens vatten".

13 Den 25 januari 1983 antog rådet förordning nr 170/83 om en gemenskapsordning för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna (EGT nr L 24,s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). I artikel 6.1 tillåts med retroaktiv verkan, dvs. från den 1 januari 1983, att undantagsbestämmelserna i artikel 100 i 1972 års anslutningsakt bibehålls i ytterligare tio år, med en utvidgning av kustzonerna från 6 till 12 sjömil. De

omtvistade händelserna i förevarande fall inträffade under tiden mellan den 1 och 25 januari 1983.

14 Det framgår av ovannämnda bestämmelser i artiklarna 100 och 103 i 1972 års anslutningsakt att undantagen från en gemenskapsrättslig grundprincip, nämligen principen om icke-diskriminering, var begränsade till övergångstiden och att det tillkom gemenskapsmyndigheterna, särskilt rådet att sätta eventuella efterföljande bestämmelser i kraft.

15 Även om rådet inte antog dessa bestämmelser inom den i artikel 103 fastställda fristen, kan man inte av detta dra slutsatsen att medlemsstaterna var bemyndigade att handla i rådets ställe vad gäller förlängningen av undantagsbestämmelserna utöver de fastställda gränserna.

16 Härav följder att bestämmelsen i artikel 2.1 i förordning nr 101/76 om lika tillträde till de havsområden som lyder under medlemsstaternas jurisdiktion, vid tiden för de händelser som den nationella domstolen skall ta ställning till var fullt tillämplig, och att följaktligen all diskriminering på grund av nationalitet av medborgarna i medlemsstaterna var förbjuden.

17 Den brittiska regeringen och kommissionen har hävdat att eftersom de i artikel 103 i 1972 års anslutningsakt föreslagna åtgärderna inte vidtogs vid utgången av övergångstiden, så uppstod det ett rättsligt vakuum som medlemsstaterna såsom förvaltare av det gemensamma intresset hade rätt att fylla genom av kommissionen godkända åtgärder, vilket domstolen skall ha erkänt i dom av den 5 maj 1981 (kommissionen mot Förenade konungariket, mål 804/79, Rec.1981, s. 1045).

18 I nämnda dom av den 5 maj 1981 slog domstolen fast att medlemsstaterna i avsaknad av gemenskapsbestämmelser har befogenhet att vidta tidsbegränsade åtgärder för bevarande av fiskeresurserna, för att undvika irreparabla skador som motverkar syftet med den gemensamma bevarandepolitiken.

19 Även om det är riktigt som den brittiska regeringen hävdat att en reglering av tillträdet i vissa fall kan motiveras av en strävan att bevara fiskeresurserna, står det klart att den omtvistade åtgärden i förevarande fall inte hade ett sådant syfte. Nationella bestämmelser som innehåller förbud mot tillträde till nationella vatten och inte syftar till bevarande av fiskeresurserna kan inte omfattas av den i ovannämnda dom av den 5 maj 1981 fastställda befogenheten för medlemsstaterna att vidta tidsbegränsade bevarandeåtgärder.

20 Kommissionen har emellertid hävdat att medlemsstaterna bemyndigats att vidta sådana åtgärder som Sea Fish Order genom artikel 6.1 i förordning nr 170/83 av den 25 januari 1983, som med retroaktiv verkan, dvs. från den 1 januari 1983, tillåter att undantagsbestämmelserna i artikel 100 i 1972 års anslutningsakt bibehålls i ytterligare tio år, med en utvidgning av kustzonerna från 6 till 12 sjömil. Enligt kommissionen utgjorde Sea Fish Order en med hänsyn till de särskilda omständigheter som rådde vid den tidpunkten korrekt tillämpning av bemyndigandet i denna bestämmelse.

21 Utan att gå in på en prövning av den allmänna lagenligheten av den retroaktiva verkan av bestämmelsen i artikel 6.1 i denna förordning, är det tillräckligt att framhålla att en sådan retroaktivitet inte under några omständigheter i efterhand kan berättiga sådana nationella åtgärder av straffrättslig karaktär som medför påföljder för en handling som faktiskt inte var straffbar vid den tidpunkt den begicks. Detta skulle vara fallet om den nationella åtgärden vid tidpunkten för den handling som föranledde den straffrättsliga påföljden var ogiltig på grund av att den var oförenlig med gemenskapsrätten.

22 Principen att straffrättsliga bestämmelser inte kan ha retroaktiv verkan är gemensam för alla medlemsstaters rättsordningar och finns inskriven som en grundläggande rättighet i artikel 7 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna; den är en av de allmänna rättsprinciper vars efterlevnad domstolen skall säkerställa.

23 Följaktligen kan den retroaktiva verkan som föreskrivs i artikel 6.1 i den ovan nämnda förordningen nr 170/83 inte anses innebära att sådana nationella bestämmelser som vid tidpunkten för den ifrågasatta handlingen innehöll föreskrifter om straffpåföljder i efterhand berättigas, om de då var ogiltiga.

24 Av ovanstående framgår att gemenskapsrättens fiskebestämmelser vid tidpunkten för utfärdandet av Sea Fish Order inte medgav att fartyg registrerade i en namngiven medlemsstat förbjöds att fiska inom en i förordningen angiven kustzon, som inte omfattades av bevarandeåtgärder.

Rättegångskostnader

25 De kostnader som har förorsakats Danmarks, Nederländernas och Förenade kungarikets regering samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom

förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På ovan angivna grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående den fråga som genom beslut av den 9 mars 1983 förts vidare av Crown Court i Newcastle-upon-Tyne – följande dom:

Gemenskapsrättens fiskebestämmelser medgav inte vid tidpunkten för utfärdandet av Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order" av 1982 att en medlemsstat förbjöd fartyg registrerade i en namngiven medlemsstat att fiska inom en i förordningen angiven kustzon som inte omfattades av bevarandeåtgärder.

Mackenzie Stuart Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Kakouris

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 juli 1984.

På justitiesekreterarens uppdrag
D. Louterman
Byrådirektör

A. J. Mackenzie Stuart
Ordförande