RETSMØDERAPPORT
i sag C-405/92 *

I — De relevante bestemmelser, faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

a) *Fællesskabsretlige bestemmelser*

1. For at beskytte fiskebankerne, bevare havets biologiske ressourcer og sikre en balanceret udnyttelse heraf på et varigt grundlag og på tilfredsstillende økonomiske og sociale betingelser har Rådet vedtaget forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1).

I forordningens første betragtning understreges det, at »det på grund af overfiskning af de vigtigste arter [er] vigtigt for Fællesskabet gennem en hensigtsmæssig politik for beskyttelse af fiskebankerne at sikre bevarelse og fornyelse af bestandene, såvel i fiskernes som i forbrugernes interesser«, og at »bestemmelserne .. bør suppleres med en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, således at der sikres en afbalanceret udnyttelse af disse«.

I forordningens anden betragtning tilføjes det, at »denne ordning bør bl.a. omfatte bevaringsforanstaltninger, der kan bestå i begrænsning af fiskeriet ad passende vej, regler for udnyttelse af ressourcerne, særlige bestemmelser for kystfiskeriet samt kontrolforanstaltninger«.

2. I henhold til artikel 11 i forordning nr. 170/83 har Rådet vedtaget forordning (EØF) nr. 171/83 af 25. januar 1983 om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 14). Disse foranstaltninger angår navnlig maskestørrelser i fiskeredskaber, bifangstprocenter, mindstemål for fisk og begrænsning af fiskeriet i visse områder og perioder og med visse redskabstyper.

3. Forordning nr. 171/83 er blevet ophævet og erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 3094/86 af 7. oktober 1986 om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne (EFT L 288, s. 1).

4. Rådets forordning (EØF) nr. 345/92 af 27. januar 1992 (EFT L 42, s. 15) indeholder den ellevte ændring af forordning nr. 3094/86.

5. Ved artikel 1, nr. 8, i forordning nr. 345/92 er der i forordning nr. 3094/86 indsat en ny artikel 9a, hvori der indføres et

* Processprog: fransk.

forbud — med en tidsbegrænset undtagelse — mod en bestemt type drivgarn.

Artikel 9a har følgende ordlyd:

»1. Det er for ethvert fartøj forbudt at have om bord eller drive fiskeri med et eller flere drivgarn, hvis individuelle eller samlede længde er større end 2,5 km.

2. Der indrømmes en undtagelse indtil den 31. december 1993 for fartøjer, som har fisket langfinnet tun med drivgarn i det nordøstlige Atlanterhav i mindst de to år, der går forud for ikrafttrædelsen af denne forordning. Disse fartøjer opføres i et EF-register og kan anvende drivgarn med en længde på indtil 2,5 km, idet garnets samlede længde dog ikke må overskride 5 km. Overtællen skal være mindst to meter under vandoverfladen. Gyldigheden af denne undtagelse udløber på nævnte dato, medmindre Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen beslutter at forlænge gyldigheden på baggrund af videnskabelige undersøgelser, der godtgør, at dette ikke medfører nogen risiko for miljøet.

3. Når der fiskes som omhandlet i stk. 1, skal garnet, hvis det har en længde på over 1 km, til stadighed være fastgjort til fartøjet. I området indtil 12 sømil fra kysten kan fartøjet dog frigøre sig fra drivgarnet, for så vidt det holder dette under konstant overvågning.

4. Uanset artikel 1, stk. 1, finder denne artikel anvendelse i alle farvande, bortset fra Østersøen, Bælterne og Øresund, der henhører under medlemsstaternes højhed eller jurisdiktion, og uden for disse farvande, på alle fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag eller er indregistreret i en medlemsstat.«

6. Vedtagelsen af denne nye bestemmelse begrundes i 14.-22. betragtning til forordning nr. 345/92 således:

»De Forenede Nationers Generalforsamling vedtog den 22. december 1989 resolution nr. 44/225 om fiskeri med store pelagiske drivgarn og dets konsekvenser for havenes biologiske ressourcer;

i forskellige internationale organer er der ført forhandlinger og vedtaget resolutioner om anvendelsen af disse garn;

Rådet har ved afgørelse 82/72/EØF godkendt konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bern-konventionen);

Fællesskabet har undertegnet De Forenede Nationers havretskonvention, som pålægger alle medlemmer af det internationale

samfund at samarbejde om bevarelse og forvaltning af de biologiske havressourcer;

den kraftige og ukontrollerede stigning i fiskeriet med drivgarn kan medføre alvorlige ulemper med hensyn til en udvidelse af fiskeriet og bifangster af andre arter end målarten; fiskeri med sådanne garn bør derfor reguleres;

anvendelsen af drivgarn har vakt stor interesse på internationalt plan, og økologiske organisationer og utallige fiskere herunder EF-fiskere har givet udtryk for alvorlige betænkeligheder med hensyn til sådant fiskeri;

det er nødvendigt at træffe bestemmelse om etapevis tilpasning for de fiskere, der er økonomisk afhængige af anvendelsen af drivgarn, samtidig med at de miljømæssige virkninger af denne fiskemetode begrænses og analyseres;

beslutningerne vedrørende drivgarn bør kunne tilpasses, når der er truffet effektive bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger på grundlag af statistisk pålidelige analyser;

bestemmelser om forvaltning af fiskeriet i Østersøen bør fastsættes i Den Internationale Østersøfiskerikommission«.

b) *De faktiske omstændigheder i hovedsagen og retsforhandlingerne for den nationale retsinstans*

1. Den 1. august 1991 bestilte SARL Armement Islais, L'Ile d'Yeu, Frankrig, (herefter »Armement Islais«) hos Etablissements Armand Mondiet SA, Gujan Mestras, Frankrig, (herefter »Mondiet«) 200 drivgarn til tunfiskeri til i alt 330 000 FF. Varen skulle leveres i L'Ile d'Yeu den 15. januar 1992.

2. Ved skrivelse af 25. november 1991 annullerede Armement Islais denne ordre som følge af vedtagelsen i Rådet for De Europæiske Fællesskaber af forordning nr. 345/92, hvorved længden af drivgarn begrænses til 2,5 km (dog til 5 km i medfør af en undtagelse indtil den 31. december 1993). Indtil da havde Armement Islais anvendt drivgarn på ca. 7 km til fiskeri efter tun i Nordøstatlanten.

3. Den 5. august 1992 indstævnede Mondiet Armement Islais for Tribunal de commerce de La Roche-sur-Yon og nedlagde påstand om betaling af et beløb på 330 000 FF til opfyldelse af ordren af 1. august 1991.

4. Tribunal de commerce de La Roche-sur-Yon har fundet, at forordning nr. 345/92 kan anses for en offentligretlig regulering, der virker som force majeure, og som frigør Armement Islais for dets forpligtelse, såfremt den ikke er ulovlig.

5. Da sagens afgørelse således afhænger af en vurdering af gyldigheden af forordning nr. 345/92, har Tribunal de commerce de La Roche-sur-Yon ved dom af 24. november 1992 besluttet at udsætte sagen og i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1.1. Kan Rådets forordning nr. 345/92 af 27. januar 1992 om ændring af gennemførelsesforordningen til forordning nr. 170/83 begrænse den frie adgang til fiskeri på det åbne hav for EØF's statsborgere?

1.2. I benægtende fald, kan forordningen for så vidt angår medlemsstaternes jurisdiktionsområder (eksklusive økonomiske zoner og territorialfarvande) forbyde, at drivgarn af en vis længde OPBEVARES om bord, idet et sådant forbud gør fiskeri med drivgarn, der hovedsageligt udøves på det åbne hav, umuligt?

2.1. Kan forordningen uden videre se bort fra de eneste videnskabelige udtalelser, der foreligger, nemlig:

— rapporten fra Den Permanente Komité vedrørende Forskning og Statistik under Den Internationale Kommission for Bevarelse af Tunfiskebestanden i Atlanterhavet

— og navnlig rapporten fra IFREMER/IEO, der oven i købet er bestilt af Kommissionen, idet denne rapport anfører, at der ikke er problemer med tunbestanden eller med skade på andre dyrearter?

2.2. Skal forordningen ikke tværtimod være i overensstemmelse med disse videnskabelige udtalelser?

2.3. Kan forordningen gyldigt udstedes alene af symbolske grunde?

2.4. Kan forordningen lovligt begrænse undtagelsen fra forbuddet til 5 km og til den 31. december 1993?

2.5. Kan det i forordningen dernæst, for så vidt angår en eventuel midlertidig undtagelse, bestemmes, at undtagelsen kun vil blive forlænget på 'grundlag af videnskabelige undersøgelser, der godtgør, at det ikke medfører nogen risiko for miljøet'? Er dette ikke en omvendt bevisbyrde?

Er der ikke tale om et vilkårligt indgreb, der medfører forordningens ugyldighed for så vidt angår begrænsningen af undtagelsen til at gælde fartøjer, der i Nordøstatlanten har fisket med drivgarn i to år før forordningens ikrafttræden?

3. Er den begrænsning, der er fastsat for undtagelsen, og som ikke ses at være begrundet, derfor ikke også i strid med princippet om relativ stabilitet og formålene med den fælles politik, så meget desto mere som de franske fiskere, der fanger langfinnet tun med drivgarn, er de eneste, der har fisket mindst to år forud for forordningens ikrafttræden og derfor er omfattet af undtagelsen?

4.1. Er forordningen ikke ugyldig, når den er udstedt på grundlag af miljømæssige overvejelser, selv om der er tale om en forordning 'om ellevte ændring af forordning (EØF) nr. 3094/86 om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne', der i sig selv er en gennemførelsesforordning til grundforordning nr. 170/83 'om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne'?

4.2. Kan forordningen også anses for gyldigt udstedt, selv om det er sket ud fra miljømæssige hensyn, der er uden videnskabeligt grundlag, men tilsyneladende afspejler en pression fra visse multinationale økologiske sammenslutninger med omfattende finansielle midler og betydningsfuld lobbyvirksomhed, som anført af kommissær Marin, selv om det på ingen måde er sagligt motiveret, og selv om andre økologiske sammenslutninger forsvarer de erhvervsudøvende, som har anmodet om en begrænsning til fem sømil?

5. Kan forordningen anses for gyldigt udstedt på grundlag af, at 'økologiske organisationer og utallige fiskere herunder EF-fiskere har givet udtryk for alvorlige betænkeligheder ...'?

Er der ikke tale om en vilkårlig afgørelse, der tilintetgør den svage til fordel for den stærke?

6. Er der ikke tale om forskelsbehandling af fiskere i betragtning af, at forordningen gælder overalt i Atlanterhavet, der er kompetenceområde for Den Internationale Kommission for Bevarelse af Tunfiskebestanden i Atlanterhavet, men ikke i Østersøen, Bælterne og Øresund, der er kompetenceområde for Den Internationale Østersøfiskerikommission?

Er der ikke tale om sammenlignelige situationer, der skal behandles på samme måde?

7.1. Er der ikke tale om uoverensstemmelse mellem betragtningen vedrørende FN-resolutionen, der i øvrigt ikke er bindende, og forbuddet?

7.2. Kan konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bern-konventionen) begrunde den pågældende forordning, da konventionen alene synes at forbyde forsætlig indfangning, eller at der anvendes garn, når disse anvendes til massiv og ikke-selektiv fangst

eller slagtning af visse beskyttede arter, herunder delfiner, de pattedyr som miljøaktivisterne henviser til? Er der ikke også her tale om en uoverensstemmelse mellem sekstende betragtning og forordningens tekst?

7.3. Kan forordningen formindske fiskeriet, når den angiver, at det alene er nødvendigt at undgå 'den kraftige og ukontrollerede stigning' (attende betragtning)?«

c) *Retsforhandlingerne for Domstolen*

1. Dommen afsagt af Tribunal de commerce de La Roche-sur-Yon blev registreret på Domstolens Justitskontor den 3. december 1992.

2. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg den 8. marts 1993 af Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved direktør Jean Paul Jacqué og juridisk konsulent John Carbery, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, den 11. marts 1993 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Gérard Rozet, som befuldmægtiget, og den 15. marts 1993 af Armement Islais ved advokat Béatrice Ghelber, Paris.

3. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

4. I henhold til procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, har Domstolen ved afgørelse af 24. maj 1993 henvist sagen til Sjette Afdeling.

II — Skriftlige indlæg indgivet til Domstolen

a) Fællesskabets kompetence til at regulere bevarelsen af de biologiske ressourcer på det åbne hav (spørgsmål 1.1 og 1.2)

1. *Armement Islais*, der er sagsøgt i hovedsagen, har anført, at hverken forordning nr. 170/83 eller forordning nr. 171/83 giver fællesskabsmyndighederne kompetence til at ændre de tekniske bevaringsforanstaltninger for fiskeressourcerne i de maritime farvande, der ikke hører under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion. Den tredje betragtning til Rådets forordning (EØF) nr.101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19) henviser i øvrigt udtrykkeligt til »de dele af havet, der hører under medlemsstaternes suverænitet eller er underlagt deres jurisdiktion«.

Armement Islais har endvidere anført, at et forbud mod at have drivgarn, der anvendes til fiskeri på det åbne hav, om bord i de områder, der hører under medlemsstaternes jurisdiktion, er det samme som at forbyde fiskeri med sådanne garn på det åbne hav, idet Fællesskabets fiskere nødvendigvis må gennemsejle disse farvande for at nå ud på det åbne hav.

Herefter må spørgsmål 1.1 og 1.2 besvares benægtende.

Rådet har yderligere præciseret, at det i modsætning til, hvad der siges i spørgsmål 1.2, på ingen måde er påvist, at det er umuligt at fiske med drivgarn med en længde på 2,5 km på det åbne hav, hvilke garn er tilladte i forordning nr. 345/92.

2. *Rådet* har anført, at Fællesskabet i henhold til såvel folkeretten som fællesskabsretten havde kompetence til at vedtage forordning nr. 345/92. For det første bestemmes det i artikel 117 i De Forenede Nationers havretskonvention, der blev undertegnet i Montego Bay den 10. december 1982 og undertegnet af Fællesskabet den 7. december 1984, at »alle stater har pligt til selv eller i samarbejde med andre stater over for deres respektive statsborgere at træffe sådanne foranstaltninger, som måtte være nødvendige til bevarelse af det åbne havs levende ressourcer«. For det andet har Domstolen fastslået, at Fællesskabets materielle lovgivningskompetence — for så vidt som staterne ifølge folkeretten har en tilsvarende kompetence — også omfatter fiskeri på det åbne hav (dom af 14.7.1976, forenede sager 3/76, 4/76 og 6/76, Kramer, Sml. s. 1279, præmis 31), og den har anerkendt Fællesskabets mulighed for at lovgive med henblik på bevarelse af ressourcerne i det åbne hav (dom af 25.7.1991, sag C-258/89, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 3977, præmis 13).

3. *Kommissionen* har anført, at det med henblik på at gennemføre målene med den fælles fiskeripolitik, som de fremgår af traktatens artikel 39, er nødvendigt, at ordningen om bevarelse af fiskeressourcerne finder anvendelse såvel inden for som uden for Fællesskabets fiskerizone. Fællesskabets materielle kompetence på fiskeriområdet omfatter således havets biologiske ressourcer og alt fiskeri i farvande, der hører under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion, og for så vidt angår det personelle anvendelsesområde alt fiskeri, der udføres af medlemsstaternes fiskere og fartøjer såvel i Fællesskabets fiskerizone som på det åbne hav samt i tredjelandes fiskerizoner i henhold til folkerettens regler herom.

Under disse omstændigheder kan Rådet regulere fiskeriet på det åbne hav fra fartøjer, der fører medlemsstaternes flag, af hensyn til bevarelsen af havets ressourcer, og der er derfor ikke længere anledning til nærmere at undersøge, om Fællesskabet kan indføre et forbud mod at have drivgarn om bord i farvande, der hører under medlemsstaternes jurisdiktion.

Kommissionen har endvidere anført, at det følger af Domstolens faste praksis, at Fællesskabet har kompetence til at vedtage forskrifter om bevarelse af fiskeressourcerne på det åbne hav (jf. ovennævnte Kramer-dom, dom af 16.2.1978, sag 61/77, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 417, præmis 63, af 3.7.1979, forenede sager 185/78-204/78, Van Dam, Sml. s. 2345, præmis 6 ff., ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Spanien og dom af 24.11.1992, sag C-286/90, Poulsen, Sml. I, s. 6019, præmis 14, 15 og 16).

Kommissionen udleder heraf, at der ikke er grundlag for at rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 345/92 for så vidt angår Fællesskabets kompetence til at begrænse medlemsstaternes statsborgeres frihed til at fiske på det åbne hav.

Da spørgsmål 1.1 således må besvares bekræftende, er Kommissionen af den opfattelse, at spørgsmål 1.2 derefter er uden genstand, og har i denne forbindelse anført, at Domstolen allerede har fastslået, at hverken traktatens artikel 7, artikel 40, stk. 3, eller de grundlæggende principper i fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat forbyder alle fiskerfartøjer, der er registreret i medlemsstaten, at medføre et fiskeredskab af en særlig type i dens kystfarvande (dom af 13.11.1990, sag C-370/88, Marshall, Sml. I, s. 4071, præmis 29).

b) *Udstedelsen af forbuddet på grundlag af foreliggende videnskabelig rådgivning (spørgsmål 2.1, 2.2 og 2.3)*

1. *Armement Islais* har anført, at der i forordning nr. 345/92 ikke henvises til videnskabelige oplysninger eller videnskabelige rapporter, og at heller ikke forbuddet mod drivgarn på mere end 2,5 km eller den tidsbegrænsede undtagelse er blevet vedtaget på grundlag af den foreliggende videnskabelige rådgivning. Der findes således en videnskabelig rapport, udarbejdet af IFREMER, der ikke går i samme retning som forordningen. Det fremgår heraf, at bestanden af langfinnet tun i Nordøstatlanten ikke er truet, og at drivgarn er det mest selektive fiskeredskab, da det kun medfører ubetydelige bifangster. På samme måde bekræftes det i en videnskabelig rapport fra Den Permanente Komité vedrørende Forskning og Statistik under Den Internationale Kommission for Bevarelse af Tunfiskebestanden i Atlanterhavet, at bestanden af langfinnet tun ikke udnyttes fuldt ud i Nordatlanten, og at der ikke er behov for at træffe foranstaltninger.

Armement Islais foreslår derfor Domstolen at besvare spørgsmål 2.1 og 2.3 benægtende og spørgsmål 2.2 bekræftende.

2. *Rådet* benægter, at det skulle have vedtaget forordning nr. 345/92 uden rådgivning fra Den Videnskabelige og Tekniske Komité for Fiskeri, og har anført, at det følger af formuleringen »på grundlag af foreliggende videnskabelig rådgivning« i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 170/83, at fælles bevaringsforanstaltninger på den ene side ikke skal vedtages i fuld overensstemmelse med denne rådgivning, og på den anden side, at en manglende rådgivning eller rådgivning uden konklusioner ikke — hvis man da ikke vil ændre den institutionelle ligevægt, som traktaten har indført — forhindrer Rådet i at træffe de foranstaltninger, som det finder nødvendige med henblik på at gennemføre den fælles fiskeripolitik.

Rådet har dernæst anført, at de foreliggende videnskabelige oplysninger i dette tilfælde dokumenterer de skadelige virkninger for bevarelsen af havets ressourcer, når de store drivgarn anvendes, og at det ikke kunne se bort fra de videnskabelige overvejelser, som har ført talrige lande og internationale organisationer til at forbyde disse garn eller at anbefale et forbud. Rådet har dernæst påpeget, at IFREMER's rapport, som den forelæggende ret henviser til, først og fremmest drejer sig om samspillet mellem de forskellige fiskeredskaber og kun som et

bispørgsmål behandler fangst af havpattedyr. For så vidt endelig angår Rådets anvendelse af videnskabelige faktorer, har Domstolen fastslået, at prøvelsesretten — henset til Rådets skønsbeføjelse ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik — er begrænset til en undersøgelse af, om den pågældende foranstaltning er behæftet med åbenbare fejl eller magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn (dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa, Sml. I, s. 4023, præmis 8), hvilket ikke er tilfældet i denne sag.

For så vidt angår spørgsmål 2.3 har Rådet anført, at begrundelsen for de anfægtede foranstaltninger fremgår af betragtningerne til forordning nr. 345/92. Forbuddet mod de store drivgarn er således begrundet i faren for udvidelse af fiskeriet samt i denne garntypes manglende selektivitet og de omfattende skader, som garnene forårsager på grund af antallet af bifangster. I øvrigt har Organisationen for Fiskeriet i det Nordvestlige Atlanterhav, Den Internationale Hvalkommission, Den Internationale Kommission for Bevarelse af Tunfiskebestanden i Atlanterhavet og Den Internationale Sammenslutning til Bevarelse af Naturen vedtaget resolutioner, som støtter de resolutioner, der er vedtaget i FN's Generalforsamling, og som fordømmer fiskeriet med disse garn.

Under disse omstændigheder er forbuddet berettiget af hensyn til bevarelsen af ressourcerne.

3. Ifølge *Kommissionen* har Den Videnskabelige og Tekniske Komité for Fiskeri alene en rådgivende opgave, og fællesskabslovgiver har ikke overført nogen kompetence vedrørende bevarelse af fiskeressourcerne til videnskabelige instanser eller gjort udøvelsen af egne beføjelser betinget af en nøje overholdelse af den foreliggende videnskabelige rådgivning. I øvrigt er visse af formålene med bevaringsforanstaltningerne, f.eks. en afbalanceret udnyttelse af havets biologiske ressourcer på et varigt grundlag og på tilfredsstillende økonomiske og sociale betingelser, ikke eller kun delvis genstand for en vurdering i den videnskabelige rådgivning.

Kommissionen har endvidere anført, at en forordning ifølge fast retspraksis opfylder kravene i traktatens artikel 190, når de anførte grunde forklarer det væsentlige i de trufne foranstaltninger, uden at lovgiver skal redegøre for alle enkeltheder heri eller give komplekse tekniske bedømmelser. I dette tilfælde er forbuddet fyldigt begrundet i 14.-22. betragtning til den anfægtede forordning, hvor navnlig attende betragtning beskriver det formål, som fællesskabslovgiver forfølger. Hertil kommer, at Fællesskabet har undertegnet De Forenede Nationers havretskonvention, som indeholder en forpligtelse til at samarbejde om bevarelsen og forvaltningen af de levende ressourcer i det åbne hav.

c) *Begrænsningen af undtagelsen fra forbuddet (spørgsmål 2.4 og 2.5)*

1. *Armement Islais* har anført, at formålet med den anfægtede forordning alene er at bekæmpe »den kraftige og ukontrollerede

stigning i fiskeriet med drivgarn«, og at det derfor havde været tilstrækkeligt at indføre en undtagelse for de fartøjer, som har udført denne type fiskeri, uden dog at begrænse garnenes længde og gøre undtagelsen tidsbegrænset.

Armement Islais foreslår derfor, at spørgsmål 2.4 og den første del af spørgsmål 2.5 besvares benægtende, og at den anden del af spørgsmål 2.5 besvares bekræftende.

2. *Rådet* og *Kommissionen* har anført, at fællesskabslovgiver har kompetence til at fritage visse adressater fra anvendelsen af en norm i en begrænset periode, når der foreligger en berettiget begrundelse, og når traktaten og de almindelige retsgrundsætninger overholdes. Det fremgår af den tyvende betragtning til forordning nr. 345/92, at den pågældende undtagelse kun kan være midlertidig. Da de berørte fiskere har accepteret en begrænsning af garnlængden til 5 sømil, udgør en længde på 5 km, der er langt fra at være vilkårlig, i øvrigt en første tilpasning med henblik på efterhånden at nå frem til målet på de 2,5 km.

Endelig har Rådet ved udøvelsen af sit anerkendte skøn i forbindelse med reguleringen af komplekse økonomiske forhold ikke overskredet grænsen for skønnet ved at indføre en mulighed for at forlænge undtagelsen på baggrund af videnskabelige undersøgelser, der godtgør, at dette ikke medfører nogen risiko for miljøet.

d) *Foreneligheden af forordning nr. 345/92 med princippet om relativ stabilitet og målene med den fælles fiskeripolitik (spørgsmål 3)*

1. *Armement Islais* har anført, at den anfægtede forordning hverken er forenelig med målene med den fælles landbrugspolitik i traktatens artikel 39, stk. 1, litra a) og b), eller med princippet om relativ stabilitet, der alene kan fraviges på et meget præcist videnskabeligt grundlag. Spørgsmål 3 må således også besvares benægtende.

2. *Rådet* og *Kommissionen* har anført, at princippet om relativ stabilitet alene angår fordelingen af fangstmængderne mellem medlemsstaterne og ikke de tekniske regler for fiskeriet. Dette princip er ikke til hinder for de anfægtede bevarelsesforanstaltninger, da fiskerne fortsat kan fiske efter tun med redskaber, der er mindre ødelæggende for andre arter af marine dyr. For så vidt angår den pågældende lovgivnings påståede uforenelighed med målene med den fælles landbrugspolitik har *Kommissionen* fremhævet, at det følger af retspraksis, at fællesskabsinstitutionerne ved forfølgelsen af denne politiks forskellige mål, som de fremgår af traktatens artikel 39, til stadighed skal sørge for at udjævne en eventuel indbyrdes modstrid mellem disse mål betragtet særskilt samt om nødvendigt give det ene eller det andet af dem midlertidig forrang, hvis de økonomiske forhold eller omstændigheder, med henblik på hvilke de træffer afgørelse, kræver det (dom af 20.10.1977, sag 29/77, Roquette, Sml. s. 1835, præmis 30).

e) *Hjemmelen for forordning nr. 345/92 (spørgsmål 4.1, 4.2 og 5)*

1. *Armement Islais* er af den opfattelse, at forordning nr. 345/92 er ugyldig, idet den ikke er vedtaget af hensyn til bevarelse af ressourcerne, men af miljøhensyn, og at den derfor skulle være vedtaget med enstemmighed i henhold til traktatens artikel 130 R og 130 S. Forordningen gavner i øvrigt alene de spanske tunfiskere, som har forbud mod at anvende drivgarn, og som ikke vil lade andre fællesskabsfiskere anvende denne type redskab.

Spørgsmål 4.1 må derfor besvares bekræftende og spørgsmål 4.2 og 5 benægtende.

2. *Rådet* har fremhævet, at det følger af den attende betragtning til forordning nr. 345/92, at der i dette tilfælde er tale om en foranstaltning til bevarelse af havets biologiske ressourcer. Selv om økologiske organisationer har vist interesse for spørgsmålet om arternes bevarelse, er dette ikke tilstrækkeligt til, at artikel 130 S udgør den korrekte hjemmel for forordningen. Henvisningen i nittende betragtning til, at »økologiske organisationer og utallige fiskere herunder EF-fiskere har givet udtryk for alvorlige betænkeligheder«, er alene en påvisning af, at der i det internationale samfund er bred enighed om forbuddet mod drivgarn. Selv om et hensyn til miljøbeskyttelse ligeledes var udtrykt i forordningen, ville den imidlertid ikke af den grund alene henhøre under bestemmelserne i artikel 130 S (dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet (titandioxidaffald), Sml. I, s. 2867, præmis 22), jf. ordlyden af artikel 130 R, stk. 2, andet punktum: »Kravene med hensyn til miljøbeskyttelse er en vigtig bestanddel af Fællesskabets politik på andre områder«.

3. *Kommissionen* har påpeget, at uanset at bl.a. miljøhensyn har haft betydning for fællesskabslovgiver i forbindelse med udstedelsen af forordningen, følger det ikke heraf, at de pågældende foranstaltninger ikke kan vedtages alene inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik.

Det fremgår således af dommen af 29. marts 1990, Grækenland mod Rådet (sag C-62/88, Sml. I, s. 1527, præmis 19), at artikel 130 R og 130 S har til formål at give Fællesskabet kompetence til at gøre en særlig indsats på miljøområdet. Disse artikler påvirker dog ikke de beføjelser, som Fællesskabet har i henhold til andre bestemmelser i traktaten, selv om de foranstaltninger, der skal træffes i henhold til de sidstnævnte bestemmelser, samtidig forfølger et af miljøbeskyttelsesformålene.

Kommissionen har dernæst fremhævet, at en hensyntagen til krav på miljøområdet i forbindelse med en lovgivning om bevarelse af havets biologiske ressourcer ikke på nogen måde er vilkårlig, henset til de forpligtelser for Fællesskabet, der følger af dets tiltrædelse af De Forenede Nationers havretskonvention.

f) *Forskelsbehandling af fiskerne (spørgsmål 6)*

1. Det er *Armement Islais*' opfattelse, at det forhold, at forbuddet mod de store drivgarn ikke finder anvendelse i Østersøen, er udtryk for en forskelsbehandling mellem fiskerne i Nordøstatlanten og fiskerne i Østersøen, idet de sidstnævnte kan anvende drivgarn med en længde på indtil 21 km.

Under disse omstændigheder må svaret på spørgsmål 6 være bekræftende.

2. *Rådet* og *Kommissionen* har anført, at den anfægtede bestemmelse ikke finder anvendelse i Østersøen på grund af dette farvands særlige retlige status, hvilket fremgår af 22. betragtning. Den Internationale Østersøfiskerikommission har nemlig kompetence til at fastsætte regler for alle arter i dette farvand, og Fællesskabet, der er deltager i Østersø-konventionen, er forpligtet til at respektere denne kommissions beføjelser. Dette samme krav finder imidlertid ikke anvendelse i Nordatlanten, da Fællesskabet endnu ikke er deltager i konventionen om bevarelse af tunfiskebestanden i Atlanterhavet. I øvrigt er anvendelsesområdet for forordning nr. 345/92 større end konventionens anvendelsesområde, idet den forbyder anvendelsen af store drivgarn, uanset hvilken art der fiskes efter. Forholdene kan derfor ikke sammenlignes, således at der ikke foreligger nogen forskelsbehandling.

g) *Fjortende, sekstende og attende betragtnings relevans (spørgsmål 7.1, 7.2 og 7.3)*

1. *Armement Islais* har for det første anført, at resolution nr. 44/225, der er vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling den 22. december 1989, ikke gyldigt kan påberåbes som støtte for forordningen, da resolutionen alene angår de store pelagiske drivgarn, der kan have en længde på 50 km eller mere, hvorimod fællesskabsfiskerne har accepteret en begrænsning i drivgarnenes længde på 5 sømil og faktisk anvender garn, der ikke overstiger 7 km.

Armement Islais har dernæst anført, at Bernkonventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder ikke er berørt, da det fremgår af IFREMER's rapport, at anvendelsen af drivgarnene ikke medfører store bifangster af havpattedyr som f.eks. delfiner.

Endelig har Armement Islais anført, at formålet at undgå en ukontrolleret stigning i fiskeriet med drivgarn ikke må føre til en nedsættelse af de fartøjers fiskeriaktiviteter, som hidtil har anvendt denne fiskemetode.

Armement Islais foreslår derfor, at Domstolen besvarer spørgsmål 7.1, 7.2 og 7.3 benægtende.

2. For så vidt angår spørgsmål 7.1 har *Rådet* og *Kommissionen* fremhævet, at FN's resolution nr. 44/225 vidner om det internationale samfunds holdning til anvendelsen af

de store drivgarn, og at resolutionen, selv om den drejer sig om drivgarn, hvis længde kan overstige 50 km, (også) kan finde anvendelse på drivgarn på mere end 2,5 km.

Bern-konventionen indeholder bl.a. et forbud mod anvendelse af ikke-selektive metoder til fangst af havpattedyr, og anvendelsen af drivgarn medfører betydelige bifangster.

For så vidt angår attende betragtning er begrundelsen på ingen måde selvmodsigende, og fællesskabslovgiver har ikke blot kunnet forbyde nye fiskere adgang til fiskeriet med drivgarn, hvis man da ikke ville skabe en permanent forskelsbehandling.

Sammenfattende er Rådet og Kommissionen af den opfattelse, at gennemgangen af de forskellige præjudicielle spørgsmål, som Tribunal de commerce de La Roche-sur-Yon har forelagt, intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 345/92.

F.A. Schockweiler
Refererende dommer