2. Så længe Fællesskabet ikke havde udøvet sin kompetence vedrørende foranstaltninger til bevaring af havets biologiske ressourcer, kunne en af en medlemsstat indført bevarings- og forvaltningsforanstaltning — som var truffet i overgangsperioden, der udløb den 31. december 1978, som var indført i overensstemmelse med den i Rådets Haag-resolution af 3. november 1976 foreskrevne fremgangsmåde, og som indeholdt en højst tilladt fangstmængde og fordelte denne mellem visse medlemsstater — ikke anses som stridende mod det i traktatens artikel 7 samt artikel 1 og artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 101/76 indholdte forbud mod forskelsbehandling, hvis bevaringsforanstaltningen opfyldte et i den pågældende zone konstateret behov, og hvis den var objektivt begrundet i hensynet til beskyttelsen af den pågældende kystbefolknings interesse og opretholdelsen af status quo i det pågældende område.

I sag 287/81

angående en anmodning, som Østre Landsret i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

ANKLAGEMYNDIGHEDEN

mod

JACK NOBLE KERR

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 7 samt af artikel 1 og artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene P. Pescatore, A. O'Keeffe og U. Everling, dommerne Mackenzie Stuart, G. Bosco og T. Koopmans,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

1. Oversigt over gældende fællesskabsret på tidspunktet for de begivenheder, der har givet anledning til hovedsagen (juni 1978)

De grundlæggende regler inden for fiskerisektoren blev, navnlig i medfør af traktatens artikler 42 og 43, fastlagt ved Rådets forordning nr. 2141/70 af 20. oktober 1970 om den fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT 1970 III, s. 629) og ved Rådets forordning nr. 2142/70 af samme dato om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT 1970 III, s. 632).

Akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne, der er knyttet til den såkaldte »tiltrædelsestraktat« af 22. januar 1972, indeholder i artiklerne 98-103 bestemmelser vedrørende fiskeriet.

Artiklerne 100 og 101 giver samtlige medlemsstater mulighed for at fravige hovedreglen om lige adgang for alle Fællesskabets fiskere til fangstpladserne og til fiskeri på medlemsstaternes søterritorier. Muligheden herfor skal bestå i ti år, dvs. indtil 31. december 1982. I det nævnte tidsrum kan medlemsstaterne begrænse udøvelsen af fiskeri i de farvande, der hører under deres højhedsområde eller deres jurisdiktion, og som ligger inden for en grænse på 6 sømil beregnet fra en kystmedlemsstats basislinje, til at finde sted fra fartøjer, der traditionelt fisker i disse farvande og ud fra havne i det geografiske kystområde. I artikel 101 bestemmes, at grænsen på 6 sømil udvides til tolv sømil for nærmere bestemte områder i de tre nye medlemsstater og i Frankrig.

Undtagelserne vedrørende grænserne på seks og tolv sømil berører imidlertid ikke de særlige fiskerirettigheder, som de øvrige medlemsstater kunne påberåbe sig den 31. januar 1971. I de områder, hvor en medlemsstat udvider sine fiskerigrænser til tolv sømil, skal den nuværende udøvelse af fiskeri inden for tolv sømil opretholdes, således at der ikke sker tilbageskridt i forhold til den bestående situation 31. januar 1971.

Det bestemmes i artikel 103, at Rådet på grundlag af en af Kommissionen forelagt rapport om den økonomiske og sociale udvikling i medlemsstaternes kystområder og om fiskebestanden og på grundlag af målsætningerne for den fælles fiskeripolitik på Kommissionens

forslag undersøger de bestemmelser, der vil kunne efterfølge de undtagelser, der er i kraft indtil den 31. december 1982.

Endelig bestemmer artikel 102, at Rådet senest fra det sjette år efter tiltrædelsen på forslag af Kommissionen vedtager vilkårene for udøvelse af fiskeri med henblik på at sikre beskyttelse af fiskebankerne og bevaring af havets biologiske ressourcer.

Den 19. januar 1976 vedtog Rådet forordning nr. 100/76 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 20, s. 1) og den ovennævnte forordning nr. 101/76. Ved forordningerne ophævedes forordningerne nr. 2141 og nr. 2142/70. Forordning nr. 101/76 indeholder bl.a. følgende bestemmelse:

»Artikel 1

For at fremme en jævn, harmonisk udvikling af fiskerisektoren inden for økonomien som helhed og for at fremme en rationel udnyttelse af de biologiske rigdomme i havet og i de indre farvande gennemføres der en fælles ordning for udøvelse af havfiskeri samt særlige foranstaltninger med henblik på egnede aktioner og koordinering af medlemsstaternes strukturpolitik på dette område.

Artikel 2

1. 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.

2. De giver de andre medlemsstater og Kommissionen medelelse om alle administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser på det i stk. 1, første afsnit, nævnte område samt om de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der følger af anvendelsen af stk. 1, andet afsnit.

3. Ved søterritorium forstås i denne artikel alle farvande, der er betegnet som sådanne i den i medlemsstaterne gældende lovgivning.

Artikel 3

Medlemsstaterne underretter de andre medlemsstater og Kommissionen om alle de af dem påtænkte ændringer i den i henhold til artikel 2 fastsatte fiskeriordning.

Artikel 4

Er der på grund af en medlemsstats fiskeri i de i artikel 2 nævnte farvande fare for en alt for intensiv udnyttelse af bestemte fiskebestande i disse farvande, kan Rådet på forslag af Kommissionen i overensstemmelse med den i traktatens artikel 43, stk. 2, fastsatte fremgangsmåde træffe de nødvendige foranstaltninger til bevarelse af disse fiskebestande.

Disse foranstaltninger kan især omfatte restriktioner med hensyn til fangst af visse fiskearter, fangstområder, fangstperioder, fangstmetoder og fiskeredskaber.«

Under sit møde den 30. oktober 1976 i Haag enedes Rådet om en resolution, formelt vedtaget den 3. november 1976, ifølge hvilken medlemsstaterne fra den 1. januar 1977 efter fælles aftale skulle udvide grænserne for deres fiskerizoner

til 200 sømil ud for deres kyst ved Nordsøen og Nordatlanten (og at tredjelandes fiskerfartøjers udnyttelse af fiskeriressourcerne i de nævnte områder efter denne dato skulle reguleres ved aftaler mellem Fællesskabet og de berørte tredjelande).

Rådet godkendte ved samme lejlighed (bilag VI til resolutionen) en erklæring fra Kommissionen (herefter benævnt Haag-resolutionen), der lød således:

»Indtil fællesskabsforanstaltningerne vedrørende bevarelse af ressourcerne, som for tiden er under udarbejdelse, sættes i kraft, må medlemsstaterne ikke træffe ensidige foranstaltninger til bevarelse af ressourcerne.

Såfremt man i de internationale fiskerikommissioner ikke når frem til en aftale for 1977, og såfremt der derefter ikke straks kan vedtages autonome fællesskabsforanstaltninger, kan medlemsstaterne dog i forebyggende øjemed, og således at der ikke sker nogen forskelsbehandling, træffe passende foranstaltninger til at sikre beskyttelsen af de ressourcer, som befinder sig i fiskerizonerne ud for deres kyster.

Inden vedtagelse af disse foranstaltninger bør den pågældende medlemsstat søge at indhente Kommissionens godkendelse, og denne skal konsulteres i samtlige faser af disse procedurer.

Sådanne eventuelle foranstaltninger foregriber ikke de retningslinjer, som skal vedtages med henblik på iværksættelsen af fællesskabsbestemmelser til bevarelse af ressourcerne.«

Selv om Kommissionen den 20. oktober 1977 havde forelagt Rådet et forslag til forordning om fastsættelse af foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeriressourcer for året 1978, herunder indførelse af kvoter, nøjedes Rådet med at vedtage følgende erklæring på mødet den 30.-31. januar 1978:

»Rådet godkendte Kommissionens meddelelse, i henhold til hvilken der, så længe der ikke findes en fælles ordning, kun vil kunne træffes nationale foranstaltninger, såfremt de er strengt nødvendige for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, ikke giver anledning til forskelsbehandling, er i overensstemmelse med traktaten, og der forinden er anmodet om Kommissionens indforståelse.«

2. Nationale danske bestemmelser

Lov nr. 413 af 13. juni 1973 for Grønland om erhvervsmæssigt fiskeri, fangst og jagt, som ændret ved lov nr. 624 af 22. december 1976, bestemmer bl.a., at erhvervsmæssigt fiskeri på havet ved Grønland inden for en afstand af 200 sømil fra de grænselinjer, som fastsættes af ministeren for Grønland, kun må drives af personer og selskaber, der har en nærmere bestemt fast tilknytning til det grønlandske samfund (§ 1). En generel fravigelse af denne hovedregel gælder dog i det omfang, der i henhold til internationale aftaler tilkommer fremmede statsborgere rettigheder i Grønland (§ 11). Desuden kan den nævnte hovedregel fraviges, dels når det skønnes af betydning for det grønlandske fiskerierhvervs udvikling, dels for at personer og selskaber, der var omfattet af tidligere lovgivning, kan fortsætte deres udøvelse af fiskeri og hertil kan anvende fartøjer,

der er registreret med hjemsted andetsteds i riget.

Endvidere bestemmer lovens § 4, at ministeren for Grønland eller efter dennes bemyndigelse lokale myndigheder kan fastsætte bestemmelser om fredning af dyre- og fiskearter. Lovbestemmelsen giver en række eksempler på sådanne bevaringsforanstaltninger, bl.a. begrænsning og fordeling, herunder national fordeling, af fangstmængde og fangstindsats.

I henhold til den nævnte § 4 blev der ved bekendtgørelse nr. 88 af 10. marts 1978 om begrænsning af fangstmængder på fiskeriterritoriet ved Grønland for 1978 fastsat højst tilladte fangstmængder for en række fiskearter. Bekendtgørelsens § 5 bestemmer således, at fangsten af rejer udenskærs i de ved den internationale konvention om fiskeriet i det nordvestlige Atlanterhav (herefter ICNAF) fastsatte områder 0 + 1 ikke må overstige 40 000 tons, og at fangsten på fiskeriterritoriet ved Vestgrønland ikke må overstige 35 000 tons. Ifølge § 8 fremgår tildelingen af fangstkvoter af bilagene til bekendtgørelsen, og det bestemmes, at alene fartøjer fra lande eller landområder nævnt heri må drive fiskeri efter de i bilagene nævnte arter på de angivne områder eller fartøjer, der driver fiskeri i henhold til en EF-forordning. For så vidt angår rejer, tildeltes der i bilag II kvoter til Grønland, Danmark, Frankrig og Færøerne. Overtrædelse af 1973-loven eller bekendtgørelsen kan ifølge lovens § 7, henholdsvis bekendtgørelsens § 10, medføre advarsel eller bøde samt konfiskation af redskaber og fangst.

De ved bekendtgørelse nr. 88 fastsatte højst tilladte fangstmængder og nationale kvoter havde til formål at opfylde henholdsvis et »arrangement« mellem Fællesskabet og Canada, baseret på en udtalelse fra ICNAF's videnskabelige råd og Kommissionens forslag til fordeling af fiskeressourcerne for året 1978. Bekendtgørelse nr. 88 blev i overenstemmelse med Haag-resolutionens bilag VI meddelt Kommissionen den 1. marts 1978, og dennes formelle godkendelse med enkelte forbehold, som ikke er af betydning for denne sag, blev givet den 20. november 1978. (»... Kommissionen har forstået, at den danske regering vil ændre bestemmelserne vedrørende rejer i § 5 og bilag II i bekendtgørelsen af 10. marts 1978 under hensyn til nye kvotafordelinger som følge af forhandlinger med tredjelande og nye forslag fra Kommissionen . . .«)

3. Faktiske omstændigheder og præjudicielle spørgsmål

I begyndelsen af juni måned 1978 sejlede den britiske trawler »Goth«, tilhørende »British United Trawlers (Grimsby) Ltd«, med kaptajn Jack Noble Kerr som fører fra britisk havn for at fiske rejer i ICNAF-område 1a-1f ved Grønland. Det britiske fiskeriministerium havde den 14. april 1978 udstedt en licens, hvorefter skibet i tiden efter den 6. juni 1978 havde tilladelse til at fiske 475 tons rejer i ICNAF's område 0-1.

Ved telegram af 9. juni 1978 til landshøvdingen over Grønland anmeldte M/S Goth, at skibet ville fiske rejer ved Vestgrønland, og den 12. juni 1978 påbegyndtes fiskeriet på grønlandsk søterritorium på en position vest for Holsteinsborg mellem 12 og 200 sømil fra de grønlandske basislinjer. Ved telegram af

14. juni 1978 fra Grønlands Kommando fik kaptajn Kerr ordre til straks at standse fiskeriet, der efter danske myndigheders opfattelse var ulovligt som stridende mod bekendtgørelse nr. 88.

Et dansk inspektionsskib blev sendt til området, hvor kaptajn Kerr i første omgang fortsatte fiskeriet, idet han dels henviste til licensen fra de britiske myndigheder, dels til en instruks fra rederiet, hvorefter den britiske regering ikke anså de danske bestemmelser for forenelige med fællesskabsretten. Herefter blev skibet opbragt, og kaptajnen, der blev sigtet for overtrædelse af den nævnte bekendtgørelse, vedtog at betale en bøde på 80 000 DKR samt konfiskation af fangsten.

Sagen blev efter kaptajn Kerr's anmodning indbragt for Grønlands landsret, hvor anklagemyndigheden påstod ham idømt en bøde og konfiskation på ikke under det allerede indbetalte beløb. Tiltaltes forsvarer begærede sagen forelagt for EF-Domstolen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 til afgørelse af det præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt nationale bestemmelser af den i bekendtgørelsen nævnte art kunne anses forenelige med fællesskabsretten. Anmodningen blev afslået ved Grønlands landsrets kendelse af 6. juni 1979. Ved samme rets dom af 14. november 1979 blev det fundet bevist, at tiltalte havde overtrådt reglerne i bekendtgørelsen om begrænsning af rejefiskeriet, og tiltalte blev idømt en bøde på 100 000 DKR og konfiskation af 41 150 DKR, idet bestemmelserne i bekendtgørelsen ikke fandtes stridende mod fællesskabsretten.

Dommen blev af tiltalte påanket til Østre Landsret. Også for Østre Landsret begærede tiltaltes forsvarer præjudicielle spørgsmål forelagt for EF-Domstolen. Anklagemyndigheden protesterede herimod, men ved Østre Landsrets kendelse af 18. juni 1981 blev anmodningen i et nærmere i kendelsen anført omfang taget til følge, og følgende spørgsmål blev ved skivelse af 29. oktober 1981 i medfør af traktatens artikel 177 forelagt Domstolen til præjudiciel afgørelse:

»1. Er det foreneligt med bestemmelserne i EØF-traktaten, særlig dennes artikel 7, at en medlemsstat i 1978 ved nationale bestemmelser om fiskeri fordelte den samlede fangstmængde for en bestemt art i et bestemt afgrænset område af statens fiskeriterritorium på grundlag af det hidtidige fiskeri af denne art i området, således at de medlemsstater, der før bestemmelsernes ikrafttræden havde drevet sådant fiskeri, tildeltes en fangstkvote, mens andre medlemsstaters fartøjer blev udelukket fra at drive sådant fiskeri?

2. Er bestemmelserne i Ministerrådets forordning nr. 101/1976 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren artikel 1 og artikel 2, 1 til hinder for, at en medlemsstat i 1978 ved nationale bestemmelser om fiskeri fordelte den samlede fangstmængde for en bestemt art i et bestemt afgrænset område af statens fiskeriterritorium på grundlag af det

hidtidige fiskeri af denne art i området, således at de medlemsstater, der før bestemmelsernes ikrafttræden havde drevet sådant fiskeri, tildeltes en fangstkvote, mens andre medlemsstaters fartøjer blev udelukket fra at drive sådant fiskeri?«

Østre Landsret har herved forudsat, at de nationale bestemmelser respekterer de af EF ved aftale med tredjelande fastlagte samlede fangstmængder og de fiskerirettigheder, der er tillagt tredjelandes fiskere ved sådanne aftaler, samt at bestemmelserne er anmeldt for Kommissionen i overensstemmelse med reglerne i bilag VI til Haag-resolutionen af 30. oktober 1976.

Østre Landsrets beslutning er registreret på Domstolens justitskontor den 5. november 1981.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af kongeriget Danmarks regering ved juridisk konsulent L. Mikaelsen den 3. februar 1982, af Den franske Republiks regering ved befuldmægtiget M. Aulagnon den 1. februar 1982, af Det forenede Kongeriges regering ved befuldmægtiget R. N. Ricks den 11. januar 1982 samt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved de befuldmægtigede R. Wainwright og H. P. Hartvig den 11. januar 1982.

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

II — De til Domstolen indgivne skriftlige indlæg

1. Den danske regerings indlæg

Den danske regering har indledningsvis med hensyn til sagens faktiske omstændigheder anført, at rejefiskeriet ved Vestgrønland i årene 1972-1976 gennemgik en meget hurtig udvikling (fra mindre end 10 000 tons til 50 000 tons), bl. a. fordi betydelige nye fangstfelter blev opdaget uden for 12-sømilegrænsen. I løbet af ganske få år udviklede fiskeriet sig mere end forsvarligt for bevaringen af bestanden. Fra året 1977 fastsattes der derfor i ICNAF en samlet årlig fangstmængde (herefter en TAC) på 36 000 tons. Fiskeriet blev i årene 1970-1977 især udøvet af følgende lande og landområder: Grønland, Canada, Færøerne, Danmark, Frankrig og Norge. Storbritannien har aldrig deltaget i rejefiskeriet vest for Grønland.

Efter udvidelsen af fiskeriterritorierne pr. 1. januar 1977 førtes der indgående forhandlinger om en fællesskabsretlig regulering af fiskeriet. Som et led i sit forslag til mængdemæssig regulering af fiskeriet i 1978 fremsatte Kommissionen forslag om en TAC for rejefiskeriet ved Vestgrønland på 35 000 tons, hvilket var i overensstemmelse med ICNAF's anbefaling. Kommissionen foreslog samtidig en fordeling af denne fangstmængde mellem Grønland, Danmark og Frankrig, idet der toges hensyn til behovet for at afse kvoter til Færøerne og Norge. Efter lange og vanskelige forhandlinger, hvorunder Storbritannien i øvrigt ikke fremførte noget ønske om at deltage i

det pågældende rejefiskeri, kunne det i januar 1978 konstateres, at alle medlemslande undtagen Storbritannien kunne acceptere Kommissionens forslag som en samlet løsning. Storbritannien modsatte sig imidlertid, at Kommissionens forslag blev vedtaget som en samlet »pakke« efter afstemningsreglerne i artikel 43. Ved forhandlingernes sammenbrud afgav alle medlemslande undtagen Storbritannien erklæringer om at ville træffe nationale foranstaltninger svarende til de bestemmelser, der var indeholdt i Kommissionens forslag, og den danske regering gennemførte herefter en række foranstaltninger, som var i overensstemmelse med Kommissionens forslag såvel med hensyn til fiskeritekniske forhold som den mængdemæssige regulering.

Med hensyn til de stillede spørgsmål har den danske regering i første række henvist til, at der i fællesskabsretten består et almindeligt ligebehandlingsprincip, hvorefter ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet. Traktatens artikel 7 og artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 101/76 giver på forskellig måde udtryk for denne almindelige grundsætning. Det fremgår af førstnævnte bestemmelse, at den finder anvendelse med forbehold af særlige bestemmelser i traktaten. Dette betyder, at artikel 7 i tilfælde, hvor der findes specialregler, hovedsagelig har fortolkende og udfyldende karakter, således at man ikke kan anvende denne regel uden samtidigt at undersøge de særlige fællesskabsregler, som i øvrigt finder anvendelse for området, i dette tilfælde for fiskeriet.

Artikel 2, stk. 1, andet led, i forordning nr. 101/76 forpligter medlemsstaterne til at give lige adgang til fangstpladserne og lige adgang til fiskeriet, hvilket indebærer, at medlemsstaternes fiskere har lige adgang til at deltage i fiskeriet efter ukvoterede bestande. Hvis en bestand ikke kræver beskyttelse i form af mængdemæssig regulering, eller såfremt beskyttelseshensynet kan varetages alene ved fastsættelse af en TAC, har alle medlemsstaternes fiskere lige adgang til at deltage i fiskeriet.

Det er omvendt den danske regerings opfattelse, at det, i tilfælde hvor beskyttelseshensyn gør det nødvendigt, er muligt at foretage en mængdemæssig begrænsning og herunder en fordeling af den samlede fangst i kvoter, uden at dette i sig selv er i strid med lighedsgrundsætningen. Endvidere må kvoterne fastsættes på objektivt grundlag. F.eks. må der således tages hensyn til, i hvilken grad beskyttelse af bestanden er nødvendig, herunder om det er nødvendigt at fastsætte maksimale fangstmængder. I givet fald må regler om fordeling af fangsten udformes på en sådan måde, at der kan føres effektiv kontrol med fiskeriet, og således at fiskeriet — også i fiskernes egen interesse — kan udføres rationelt og på en sådan måde, at ordenen på fiskepladserne kan opretholdes.

I dommen af 3. juli 1979 i sagerne 185-204/78 (van Dam en Zonen, Sml., s. 2345), udtalte Domstolen, »at nationale bestemmelser som de af den nationale ret nævnte bekendtgørelser om fangstkvoter ikke kan anses for at indebære forskelsbehandling, når de anvendes ensartet på alle fiskere, der henhører under den pågældende medlemsstats jurisdiktion«. Den danske regering forstår denne dom således, at Domstolen har godkendt en

nationalt fastsat kvote, som er fastlagt under hensyn til fiskernes nationalitet, og der kan således foretages en mængdemæssig begrænsning og herunder en fordeling af den samlede fangst i kvoter til de enkelte medlemsstater, uden at dette i sig selv er i strid med traktatens forbud mod diskrimination på grundlag af nationalitet. Kvotesystemet er da også hyppigt anvendt som et middel til regulering af adgangen til et marked. Som eksempel nævnes den fællesskabsretlige regulering af den internationale landevejstransport og sukkerordningen.

Efter den danske regerings opfattelse er »det hidtidige fiskeri« et objektivt grundlag, der giver mulighed for forskelsbehandling i den udstrækning, eksistensen henholdsvis fraværet af tidligere fiskeri skaber forskellige situationer. Dette kriterium har spillet og vil fortsat spille en væsentlig rolle i institutionernes praksis, hvilket fremgår af de forslag, som Kommissionen hidtil har fremlagt og de drøftelser, som på dette grundlag er ført i Rådet, og som nu er bekræftet i Rådets erklæring af 30. maj 1980 vedrørende den fælles fiskeripolitik (EFT C 158, s. 2). Efter den danske regerings opfattelse er det da også en simpel nødvendighed at anerkende det nævnte kriterium, hvis man ønsker at fremme en jævn, harmonisk udvikling af fiskerisektoren og at fremme en rationel udnyttelse af de biologiske rigdomme i havet, hvilket i særlig grad gælder i en situation, hvor den samlede fangstkapacitet er større end den samlede fangstmængde. Domstolen har da også i sin praksis lagt vægt på det nævnte kriterium, navnlig i sag 61/77 (Kommissionen mod Irland, Sml. 1978, s. 1417), i hvilken Domstolen anså en irsk foranstaltning for stridende mod diskriminationsforbudet i traktatens artikel 7 og i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 101/76, netop fordi den udelukkede »en væsentlig del af fiskerflåderne fra andre medlemsstater, der traditionelt har fisket i disse områder«. I sag 812/79 (Burgoa, Sml. 1980, s. 2787) afviste Domstolen at tage stilling til problemet, da det var uden betydning for den konkrete sag, og selv om det havde haft betydning, vedrørte sagen tredjelandes rettigheder, som ikke er reguleret ved traktatens regler om fiskeri, og som derfor hverken er omfattet af diskriminationsforbudet eller af rettigheder i forhold til traditionelt fiskeri.

Den danske regering minder om, at den i sagen omhandlede bekendtgørelse regulerede fiskeriet i 1978, altså før udløbet af den overgangsperiode, der er defineret i tiltrædelsesaktens artikel 102. Det er i Domstolens praksis fastslået, at der i denne situation påhviler medlemsstaterne en pligt til i fælles interesse at sikre den fornødne bevarelse af bestandene, samtidig med at medlemsstaterne skal udvise tilbageholdenhed. Denne pligt er udledt af traktatens artikel 5 og har fundet udtryk i Haag-resolutionens bilag VI og i de såkaldte roll-over-ordninger, som Rådet senere vedtog for årene 1979 og 80. Den danske regering har forstået denne pligt således, at der i denne overgangsperiode ikke må etableres en egentlig ny politik, men at medlemsstaterne tværtimod skal stræbe efter at opretholde status quo, således at grundlaget for den fremtidige fiskeripolitik ikke forrykkes. Dette bekræfter, at det har været berettiget i det foreliggende tilfælde at videreføre de hidtidige fiskeri-

mønstre. Den danske regering har endelig anført, at reglerne om regulering af fiskeriet bør udformes på en sådan måde, at der gives erhvervets udøvere et stabilt grundlag for den økonomiske aktivitet. Det er derfor, særlig i en tid, hvor den samlede fangstmængde er begrænset og endda faldende, berettiget at tage hensyn til de fiskere, som gennem investering, uddannelse m. v. har baseret deres levevej på et bestemt fiskeri. Allerede nedskæringerne gør det vanskeligere at gennemføre et rentabelt fiskeri. Der er i denne situation grundlag for at tage hensyn til de allerede involverede fiskerflåders berettigede forventning om at kunne fortsætte aktiviteten, før andre fiskere gives mulighed for at deltage.

tens artikel 7. Britiske fiskere befandt sig nemlig ikke i en situation, som kan sammenlignes med situationen for fiskere fra en af de stater, som havde fået tildelt fangstkvoter. Da situationen for fiskere, der tidligere har drevet fiskeri i farvandet ud for Grønland, og fiskere, der aldrig har drevet fiskeri der, således ikke er identiske, foreligger der intet brud på ligebehandlingsprincippet. Omvendt ville en ligebehandling af de to kategorier, dvs. en adgang for samtlige fællesskabsfartøjer til den nævnte zone, indebære særdeles ringe fangsttildelinger til hvert fartøj, når henses til den generelle nedsættelse af de tilladte årlige fangstmængder. Fiskeriet i området ville herefter blive ødelagt, og de fiskere, som har virket i området før 1978, ville blive frataget et traditionelt og dermed vigtigt virkefelt, ligesom de øvrige ville miste lejlighedsvise fangstmuligheder.

2. *Indlæg indgivet af den franske regering*

Den franske regering har henholdt sig til Domstolens praksis, hvori det er anerkendt, at medlemsstaterne i mangel af fælles regler udstedt af Rådet kunne træffe nationale bevarelsesforanstaltninger, når Kommissionen forudgående havde fået sagen forelagt, og dens godkendelse var søgt indhentet i overensstemmelse med bilag VI til Haag-resolutionen.

Den danske bekendtgørelse er ikke uforenelig med lighedsprincippet i traktaten.

I øvrigt er der ikke ved den danske bekendtgørelse gennemført nogen forskelsbehandling på vilkårligt grundlag, idet det kriterium, de danske myndigheder har lagt til grund, er de historiske fangstrettigheder, der ydermere er fastlagt af en international myndighed — ICNAF — hvis upartiskhed ikke kan drages i tvivl. Da det således anvendte kriterium er fuldstændig objektivt, kan fordelingen ikke anses for vilkårlig, og det forhold, at fordelingen formelt er sket på grundlag af nationalitet, må ud fra en samlet betragtning anses for at være af underordnet betydning. Når endelig henses til, at der er tale om en fiskeripolitik, der dels vedrører et stort antal arter, dels et stort antal fiskerizoner, hvor der i hvert enkelt tilfælde skal fastsættes en TAC, som derefter skal fordeles mellem parterne, kan spørgsmålet om fordelingens rimelighed kun afgøres på grundlag af en bedømmelse,

der omfatter samtlige fiskepladser. Dette betyder for så vidt angår Fællesskabet, at der må tages hensyn til den samlede fordeling i de farvandsområder, der hører under medlemsstaterne jurisdiktion, og i de tredjelandsfarvande, hvor Fællesskabet har fiskerirettigheder.

Den franske regering finder heller ikke, at den danske bekendtgørelse udgør en tilsidesættelse af forordning nr. 101/76. Forordningen og Haag-resolutionen var i 1978 de eneste regler i fællesskabsretten fastsat i henhold til artikel 102, som vedrørte »vilkårene for udøvelse af fiskeri med henblik på at sikre beskyttelse af fiskebankerne og bevaring af havets biologiske ressourcer«. Det er i denne sammenhæng, man må bedømme forordningens artikler 1 og 2, som forbød enhver forskelsbehandling i forbindelse med de bevarelses- og beskyttelsesforanstaltninger, som medlemsstaterne havde truffet eller ville træffe. På dette grundlag og ud fra ønsket om at bevare bestandene af forskellige arter, som var truet af en foruroligende udtynding, fastsatte de danske myndigheder i overensstemmelse med anbefalinger fra videnskabeligt hold en TAC for rejer i de pågældende områder. I dom af 14. juli 1976 i sagerne 3, 4 og 6/76 (Kramer, Sml., s. 1279) har Domstolen fundet sådanne fangstbegrænsninger forenelige med fællesskabsretten. I samme bekendtgørelse har de danske myndigheder skullet fordele TAC'en mellem de forskellige stater. Den herom gældende regel er af en helt anden art end den regel, der fastsætter den samlede tilladte fangstmængde. Fastsættelsen af den TAC for en given fiskebestand er nemlig en bevarelsesforanstaltning, der som grundlag har saglige og generelle videnskabelige anbefalinger. Disse anbefalinger bedømmes af myndighederne ud fra deres grad af alvor og på grundlag af den fornødne imødekommelse af de berørte befolkningsgruppers behov på kort, mellemlangt og langt sigt. Modsat bør fordelingen af TAC'en mellem forskellige mulige parter kun betragtes som en administrativ foranstaltning, der er tilstrækkeligt effektiv til at give hver part mulighed for at organisere sit fiskeri, som parten ønsker, og at muliggøre en streng kontrol af fangsterne.

De vitale behov hos og økonomiske udviklingsmuligheder for de befolkningsgrupper, som i særlig grad er afhængige af fiskeriet og de dertil knyttede industrier, er et kriterium, som Kommissionen har lagt til grund i sit forslag til fordeling af fiskerressourcerne for året 1978, og som fremgår af forhandlingerne i Haag i 1976. Det supplerer det første kriterium, nemlig kriteriet om det traditionelle fiskeri, men er ugunstigere for de fiskere fra andre medlemsstater, der traditionelt har fisket i farvandene ud for de pågældende områder (og Grønland er et af de områder, der er særlig afhængigt af fiskeriet og de dertil knyttede industrier).

Det grundlag, som såvel de danske myndigheder som Kommissionen har anvendt, viser klart, af fordelingen af

fangstkvoterne mellem medlemsstaterne ikke kan antages at have været en bevarelsesforanstaltning. I øvrigt kan fordelingen ske frit inden for TAC'en. Inden for disse grænser vil formålet, bevarelse af ressourcerne og beskyttelse af fiskebankerne, til enhver tid være tilgodeset. Den franske regering finder i lyset af det anførte, at bestemmelserne i forordning nr. 101/76, der indeholder visse generelle regler om foranstaltninger til beskyttelse af havets dyreliv og bevarelse af ressourcerne, er bevaringsforanstaltninger og således ikke kan finde anvendelse på kvotetildelingen. Skulle kvotetildelingerne imidlertid blive anset for at være bevarelsesforanstaltninger, gør den franske regering subsidiært gældende, at henvisningen til den omhandlede forordning ikke kan indebære nogen ændret vurdering af spørgsmålet om overensstemmelsen med traktatens artikel 7.

3. Indlæg indgivet af den britiske regering

Den britiske regering har anført, at Kommissionen først godkendte foranstaltningerne i bekendtgørelsen i november 1978, og at Kommissionens godkendelse således ikke forelå på tidspunktet for anholdelsen og domfældelsen af kaptajn Kerr. Regeringen har videre bemærket, at den britiske regering, uanset det af den danske anklagemyndighed anførte, i sommeren 1977 forlangte en andel i rejekvoten.

Den britiske regering er enig i, at kompetencen til at træffe bevarelsesforanstaltninger for fiskeriet i marts 1978 tilkom medlemsstaterne. Efter den britiske regerings opfattelse betyder dette imidlertid ikke, at medlemsstaternes kompetence var ubunden. Den var — ligesom enhver anden beføjelse, som medlemsstaterne kan udøve i forbindelse med forhold, der vedrører fællesmarkedet — undergivet fællesskabsrettens almindelige grundsætninger.

Det forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som findes i traktatens artikel 7, og som for så vidt angår fiskerisektoren er gentaget ved artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 101/76, er yderligere blevet understreget ved bilag VI til Haag-resolutionen af 3. november 1976 og den af Rådet den 30. og 31. januar 1978 vedtagne resolution, og der er herved yderligere sket en begrænsning af medlemsstaternes frihed på dette område, idet nationale foranstaltninger skal være nødvendige og foreløbige og kun kan træffes efter, at Kommissionen har været konsulteret i fuldt omfang.

Uanset bekendtgørelse nr. 88 utvivlsomt var »en midlertidig foranstaltning«, og uanset den utvivlsomt blev gennemført, efter at Kommissionen havde været konsulteret, var der ikke tale om en bevarelsesforanstaltning i den i bilag VI til Haag-resolutionen nævnte forstand, men en tildeling af nationale kvoter inden for en højst tilladt fangstmængde. Selv om bekendtgørelse nr. 88 måtte anses for en bevarelsesforanstaltning, er den ikke omfattet af bilag VI, idet den ikke var nødvendig for opnåelsen af formålet, at beskytte den pågældende rejebestand. En højst tilladt fangstmængde kan være en gyldig bevarelsesforanstaltning, og der kan ikke herske tvivl om, at indførelsen af en højst tilladt fangstmængde for rejer i området i 1978, der, som tilfældet var, hvilede på de bedste foreliggende videnskabelige oplysninger, må antages at være en nødvendig bevarelsesforanstaltning. Der består imidlertid ingen nødvendighed i, at en sådan

højst tilladt fangstmængde gennemføres på grundlag af kvoter, som kyststaten pålægger andre medlemsstater, hvad enten kvoterne fastlægges på grundlag af kyststatens vurdering af det hidtidige fiskeri eller på anden måde. En sådan samlet fangstmængde kan håndhæves lige så effektivt på grundlag af frit fiskeri for alle op til den fastsatte grænse eller gennem en licensordning, der står åben for fiskerne fra alle medlemsstater. Hertil kommer, at tildelingen af nationale kvoter må ske på grundlag af en samlet vurdering af situationen i Fællesskabet (jfr. sag 32/79, Kommissionen mod Det forenede Kongerige, Sml. 1980, s. 2403). Rådet har således ved vurderingen af tildelingen af nationale kvoter taget en række andre faktorer end det hidtidige fiskeri i betragtning og har nu i en række år i særlig grad bestræbt sig på at sikre, at medlemsstaternes kvoter i et vist omfang afspejler de tab, disse stater har lidt i tredjelandsfarvande. Dette princip blev understreget i Rådets erklæring af 30. maj 1980.

Det forenede Kongerige gør videre gældende, at den danske regering har tilsidesat et mere grundlæggende princip i fællesskabsretten ved at udøve forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Det kan ikke af afgørelsen i den ovenfor citerede sag 61/77 udledes, at forbudet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet er sat ud af kraft i visse henseender i tilfælde, hvor kyststaten lægger hidtidigt fiskeri til grund for sine foranstaltninger. Efter den britiske regerings opfattelse har Domstolen tværtimod klart givet udtryk for, at foranstaltninger, der er indført i henhold til bilag VI til Haag-resolutionen, skal gennemføres på en måde, som ikke medfører forskelsbehandling.

Det forenede Kongerige gør gældende, at det forhold, at bekendtgørelse nr. 88 er uforenelig med fællesskabsretten, og at kaptajn Kerr ikke kan strafforfølges, på ingen måde berøres af Kommissionens godkendelse af bekendtgørelsen den 22. november 1978, idet en sådan godkendelse ikke kan tillægge en national bekendtgørelse gyldighed i tilfælde, hvor de relevante bestemmelser i selve bekendtgørelsen er uforenelige med eller i strid med fællesskabsretten. Dette fremgår klart af dommen i sagerne 142 og 143/80 (Essevi og Salengo, Sml. 1981, s. 1413), hvorefter Kommissionen, i mangel af en udtrykkelig bestemmelse i traktaten, der bemyndiger Kommissionen til at tillade en nærmere bestemt handlemåde fra medlemsstaterne side, som ellers ville være et traktatbrud, ikke kan fritage en stat fra at overholde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktaten.

Den britiske regering foreslår derfor, at det første spørgsmål besvares benægtende og det andet bekræftende.

4. Indlæg indgivet af Kommissionen

Kommissionen har indledningsvis anført, at de i sagen stillede spørgsmål, nemlig om de nationale foranstaltninger indebærer diskrimination af fiskere fra medlemsstater, der ikke tidligere eller i det mindste ikke i den anvendte referenceperiode har deltaget i fiskeriet i et givet område, i forhold til fiskere fra

medlemslande, der har drevet fiskeri i området i det pågældende tidsrum, ikke er udtrykkeligt afgjort i Domstolens praksis. Svaret på dette spørgsmål har ikke alene betydning for medlemsstaternes gennemførelse af foranstaltninger til bevaring af fiskeressourcerne, men også for Rådets vedtagelse af sådanne forholdsregler. Med henblik på at besvare det afgørende spørgsmål, om forskelsbehandlingen må anses for objektivt begrundet i relation til artikel 7, må kvoteringsordningen vurderes under hensyntagen til formålet med fællesskabsbestemmelserne vedrørende udnyttelsen af fiskeressourcernce og den sammenhæng, hvori disse bestemmelser er placeret.

Fastsættelse af en årlig TAC pr. bestand eller gruppe af bestande for de fleste arter udgør et af de mest effektive midler til at sikre et optimalt udbytte af havets biologiske ressourcer og beskyttelse heraf.

Dette rejser imidlertid automatisk tre problemer: kontrollen med, at en sådan begrænsning af fangsterne overholdes, en rimelig fordeling af den byrde, som en sådan begrænsning af fangsterne udgør for fiskerne og en rationel udnyttelse af TAC'en. Hidtil har fiskerikommissionerne for Atlanterhavet, Kommissionen og Rådet været af den opfattelse, at den fordeling af kvoter til stater på grundlag af et rimeligt kriterium udgør den eneste måde, hvorpå man kan løse de netop nævnte problemer. På fællesskabsplan er benyttelsen af en TAC og dens fordeling i form af nationale kvoter også af Domstolen blevet anset for værende i overensstemmelse med fællesskabsretten (jfr. de forenede sager 3, 4 og 6/76, nævnt ovenfor).

For så vidt angår det kriterium, der skal anvendes ved fordelingen af fangstkvoter til medlemsstaterne, vil Kommissionen ikke udelukke, at der eksisterer flere muligheder, som vil være forenelige med fællesskabsretten. Siden 1976 har Kommissionens forslag til bevaringsforanstaltninger således været baseret på tre kriterier, der også er blevet accepteret af Rådet. Disse tre kriterier er blandt andet kommet klart til udtryk i Rådets erklæring af 30. maj 1980 og i Kommissionens forslag til fangstkvoter for året 1981 (EFT C 204, s. 11). Det følger heraf, at den medlemsstat, der ved gennemførelsen af sine nationale bevaringsforanstaltninger for året 1978 fulgte Kommissionens forslag til kvoter for samme år, i virkeligheden anvendte samtlige de tre nævnte kriterier og altså ikke blot tog hensyn til omfanget af det hidtidige fiskeri. Kommissionen er af den opfattelse, at det sidste kriterium er i overensstemmelse med fællesskabsretten, og at det muligvis er det mest velegnede i den foreliggende situation. Anvendelsen af dette kriterium er navnlig berettiget, fordi det tager hensyn til de økonomiske realiteter og bidrager til virkeliggørelsen af de mål, der søges opnået gennem Fællesskabets bestemmelser for fiskerisektoren. Begrænsningerne af fangsten i en bestemt zone udgør i virkeligheden fremfor alt en — undertiden meget alvorlig — byrde for de fiskere, som i en ofte lang periode har fisket i den pågældende zone, der er blevet deres væsentligste

indtægtskilde. De fiskere, som ikke engang i et nogenlunde nyligt tidsrum har vist interesse for at fiske i den pågældende zone, pålægges ingen byrde, og deres udelukkelse fra området medfører ikke mærkbare følger for dem. En tildeling af kvoter til fiskere i alle medlemsstater, herunder til dem, hvis fiskerflåder ikke har deltaget i det hidtidige fiskeri, i en zone for hvilken det er anset for nødvendigt at begrænse fangsterne, ville betyde, at man enten, i det mindste delvis, måtte give afkald på den nødvendige begrænsning eller yderligere formindske kvoterne for de traditionelle fiskere og således gøre disses situation endnu vanskeligere. I den forbindelse er der grund til at understrege, at fællesskabsbestemmelserne i fiskerisektoren i medfør af traktatens artikel 39 også har som formål at sikre den befolkning, der ernærer sig ved fiskeri, er rimelig levestandard.

Kommissionen har ligeledes anført, at den fælles ordning for udøvelse af havfiskeri blandt andet gennemføres for at fremme en rationel udnyttelse af de biologiske rigdomme i havet, jfr. forordning nr. 101/76, artikel 1. Hvis der imidlertid skulle tildeles kvoter også til medlemsstater, hvis fiskere ikke tidligere havde vist nogen interesse i at fiske i den pågældende zone, risikerer man at stå tilbage med uudnyttede kvoter, hvilket synes lidet overensstemmende med en rationel udnyttelse af ressourcerne. Kommissionen har endvidere fremhævet, at fiskerikommissionerne for Atlanterhavet altid har anset deltagelse i det hidtidige fiskeri for at være et gyldigt objektivt kriterium. Disse organisationers indstillinger vedrørende fordeling af kvoter mellem deres medlemsstater har haft en rækkevidde svarende til en fordeling inden for Fællesskabet. Disse henstillinger vedrørte i virkeligheden navnlig havet uden for søterritorierne, hvor der ligesom i Fællesskabet gælder et princip om fri adgang. Kommissionen har afslutningsvis anført, at selv om Domstolen hidtil ikke har taget udtrykkelig stilling til, om medlemsstaternes traditionelle fiskeri udgør et fordelingskriterium, der er foreneligt med fællesskabsretten, har den dog ved flere lejligheder i de tidligere nævnte sager fastslået, at der måtte tages henyn til fiskerflåderne fra de medlemsstater, der traditionelt har drevet fiskeri i det pågældende område.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 29. juni 1982 er der afgivet mundtlige indlæg af Jack Noble Kerr ved advokat J. Korsø-Jensen, den danske regering ved L. Mikaelsen, den franske regering ved A. Carnelutti, den nederlandske regering ved A. Bos, den britiske regering ved advokat A. Moses, samt af EF-Kommissionen ved H. P. Hartvig og R. Wainwright.

Under retsmødet stillede Domstolen Kommissionen det spørgsmål, hvilken referenceperiode den i forbindelse med sine forslag til kvoter lægger til grund for at kunne antage, at en medlemsstats fangster udgør et traditionelt fiskeri. Ved skrivelse af 13. juli 1982 har Kommisionen svaret, at den ved udarbejdelsen af sine forslag til kvoter for året 1978 konstaterede, at det ikke var muligt at finde en statistisk metode til fastsættelse af en referenceperiode, der ville kunne accepteres af samtlige medlemsstater. Kommissionen anvendte derfor som refe-

rence den af Kommissionen for fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav for året 1976 fastsatte kvotefordelingsnøgle, som i visse tilfælde blev tilpasset for at opfylde kravene i Haag-resolutionen, navnlig for så vidt angik Irland og den nordlige del af Storbritannien. I det omfang hvori sådanne kvoter ikke forelå, anvendte Kommissionen de forskellige medlemsstaters forholdsmæssige andel af fangsterne i 1976 som reference. 1976 var det seneste år, med hensyn til hvilket man var i besiddelse af de nødvendige oplysninger, og de forskellige fiskerflåder havde allerede i et vist omfang baseret deres fangstforventninger på dette grundlag. Den fiskerizone ved Grønland, der er omhandlet i den foreliggende sag, er omfattet af den nævnte kategori. Tildeling af en kvote til Frankrig for 1978 var derfor baseret på, at denne medlemsstats flåde fiskede i den pågældende zone i 1976. Senere medførte udvidelsen af fiskerizonerne til 200 sømil fra den 1. januar 1977, at de nævnte kvoter bortfaldt. Endvidere blev de statistiske metoder forbedret. Som følge heraf har Kommissionen siden 1979 som kriterium anvendt medlemsstaternes gennemsnitlige fiskeri i en referenceperiode, der dækker flere år. For eksempel var den anvendte referenceperiode for forslagene til kvoter i 1981 og 1982 perioden 1973-78.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. september 1982.

Præmisser

1 Ved skrivelse af 29. oktober 1981, indgået til Domstolen den 5. november 1981, har formanden for Østre Landsrets 16. afdeling i henhold til denne afdelings kendelse af 18. juni 1981 og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 7 samt af artikel 1 og artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19).

2 Spørgsmålene er rejst under en straffesag, hvorunder føreren af en britisk trawler, Jack Noble Kerr, er tiltalt for overtrædelse af bekendtgørelse nr. 88 af 10. marts 1978 om begrænsning af fangstmængder på fiskeriterritoriet ved Grønland for 1978. Bekendtgørelsen indeholdt fangstkvoter for visse områder af Grønlands fiskeriterritorium.

3 Bekendtgørelsen var udstedt i henhold til lov nr. 413 af 13. juni 1973 for Grønland om erhvervsmæssigt fiskeri, fangst og jagt, som ændret ved lov nr. 624 af 22. december 1976. Loven bestemmer blandt andet, at erhvervsmæssigt fiskeri på havet ved Grønland inden for en afstand af 200 sømil fra de grænselinjer, som fastsættes af ministeren for Grønland, kun må drives af personer og selskaber, der har en nærmere bestemt fast tilknytning til det grønlandske samfund (§ 1). En generel fravigelse af denne hovedregel gælder dog i det omfang, der i henhold til internationale aftaler tilkommer fremmede statsborgere rettigheder i Grønland (§ 11). Desuden kan reglen fraviges, dels når det skønnes af betydning for det grønlandske fiskerierhvervs udvikling, dels for at personer og selskaber, der var omfattet af tidligere lovgivning, kan fortsætte deres udøvelse af fiskeri og hertil kan anvende fartøjer, der er registreret med hjemsted andetsteds i riget.

4 I lovens § 4 bestemmes det, at ministeren for Grønland, eller lokale myndigheder, som ministeren bemyndiger dertil, kan fastsætte bestemmelser om fredning af dyre- og fiskearter. Lovbestemmelsen opregner en række eksempler på sådanne fredningsbestemmelser, heriblandt begrænsning og fordeling, herunder national fordeling, af fangstmængde og fangstindsats.

5 Ifølge § 5 i bekendtgørelse nr. 88 måtte fangsten af rejer udenskærs i de ved den internationale konvention om fiskeriet i det nordvestlige Atlanterhav (ICNAF) fastsatte områder 0 + 1 ikke overstige 40 000 tons, og fangsten på fiskeriterritoriet ved Vestgrønland måtte ikke overstige 35 000 tons.

6 Det fremgår af bekendtgørelsens § 8 sammenholdt med bilag II, at de mængder rejer, der måtte fiskes i fiskeriterritoriet ved Grønland, var opdelt i fangstkvoter tildelt henholdsvis Grønland, Danmark, Frankrig og Færøerne. Ifølge bekendtgørelsens § 10 kunne overtrædelse af disse bestemmelser medføre advarsel eller bøde samt konfiskation af redskaber og fangst.

7 Efter den 16. juni 1978 at være blevet anholdt i Grønlands fiskerizone mellem 12 og 200 sømil fra Grønlands basislinjer, blev Jack Noble Kerr for overtrædelse af førnævnte bekendtgørelse af Grønlands Landsret idømt en bøde på 100 000 DKR og fik konfiskeret 41 150 DKR, svarende til værdien af hans fangst af rejer. Såvel tiltalte som anklagemyndigheden påankede dommen til Østre Landsret.

8 Det skal bemærkes, at kaptajn Kerr var i besiddelse af en af det britiske fiskeriministerium den 14. april 1978 udstedt licens, ifølge hvilken hans fartøj i tiden efter den 6. juni 1978 havde tilladelse til at fiske 475 tons rejer i de ovennævnte områder 0 — 1.

9 Da Østre Landsret har fundet en afgørelse fra Domstolen nødvendig for bedømmelsen af, hvorvidt bekendtgørelse nr. 88 er forenelig med fællesskabssretten, har den forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1. Er det foreneligt med bestemmelserne i EØF-traktaten, særlig dennes artikel 7, at den medlemsstat i 1978 ved nationale bestemmelser om fiskeri fordelte den samlede fangstmængde for en bestemt art i et bestemt afgrænset område af statens fiskeriterritorium på grundlag af det hidtidige fiskeri af denne art i området, således at de medlemsstater, der før bestemmelsernes ikrafttræden havde drevet sådant fiskeri, tildeltes en fangstkvote, mens andre medlemsstaters fartøjer blev udelukket fra at drive sådant fiskeri?

2. Er bestemmelserne i Ministerrådets forordning nr. 101/1976 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren artikel 1 og artikel 2, stk. 1, til hinder for, at en medlemsstat i 1978 ved nationale bestemmelser om fiskeri fordelte den samlede fangstmængde for en bestemt art i et bestemt afgrænset område af statens fiskeriterritorium på grundlag af det hidtidige fiskeri af denne art i området, således at de medlemsstater, der før bestemmelsernes ikrafttræden havde drevet sådant fiskeri, tildeltes en fangstkvote, mens andre medlemsstaters fartøjer blev udelukket fra at drive sådant fiskeri?«

10 Det bestemmes i traktatens artikel 7, at al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, er forbudt inden for traktatens anvendelsesområde og med forbehold af dens særlige bestemmelser.

11 I artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19) bestemmes, at de enkelte staters ordninger for udøvelse af fiskeriet i det søterritorium, der henhører under deres højhedsområde eller jurisdiktion, ikke må føre til forskelsbehandling af andre medlemsstater. Medlemsstaterne skal navnlig sikre, 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 nævnte farvande.

12 Tiltalte har — støttet heri af Det forenede Kongeriges og Nederlandenes regeringer — gjort gældende, at de af kongeriget Danmark gennemførte foranstaltninger strider mod disse bestemmelser og følgelig er uforenelige med fællesskabsretten. Tiltalte har ikke bestridt, at en medlemsstat på tidspunktet for de af sagen omfattede begivenheder — dvs. inden udløbet af den i tiltrædelsesaktens artikel 102 fastsatte frist — havde ret til at træffe bevaringsforanstaltninger vedrørende fiskeriet, men har gjort gældende, at foranstaltninger som de i sagen omhandlede ligger uden for medlemsstaternes kompetence. Selv i tilfælde, hvor fastsættelse af en højst tilladt fangstmængde (»TAC«) for visse fiskearter måtte anses som en nødvendig bevaringsforanstaltning, var det ikke nødvendigt, at begrænsningen blev gennemført ved hjælp af kvoter fastlagt af kyststaten.

13 Det forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at en sådan foranstaltning ikke kan anses for lovlig, når samme resultat kunne opnås uden diskriminerende regler, nemlig ved at fastsætte den højst tilladte fangstmængde til et bestemt tal. Man kunne f.eks. tillade trawlere fra alle medlemsstater at fiske, indtil den pågældende TAC var opbrugt, eller indføre en licensordning, der stod åben for fiskere fra alle medlemsstater.

14 Nederlandenes regering har gjort gældende, at en kyststats fordeling af kvoter ikke kan anses som en nødvendig bevaringsforanstaltning. En sådan

fordeling er snarere en opgave, der påhviler flagstaten, og kontrol og håndhævelse af reglerne må ligeledes sikres af flagstaten.

15 Det bemærkes, at det i artikel 102 i tiltrædelsesakten af 1972 bestemmes, at Rådet senest fra det sjette år efter tiltrædelsen, det vil sige den 31. december 1978, på forslag af Kommissionen vedtager vilkårene for udøvelsen af fiskeri med henblik på at sikre beskyttelse af fiskebankerne og bevaring af havets biologiske ressourcer.

16 Det bemærkes endvidere, at Rådet den 3. november 1976 i Haag vedtog en resolution, ifølge hvilken medlemsstaterne fra den 1. januar 1977 efter fælles aftale skulle udvide grænserne for deres fiskerizoner til 200 sømil ud for deres kyst ved Nordsøen og Nordatlanten, og at tredjelandes fiskerfartøjers udnyttelse af fiskeressourcerne i de nævnte områder efter denne dato skulle reguleres ved aftaler mellem Fællesskabet og de berørte tredjelande. Efter vedtagelsen af denne resolution gennemførte Danmark den angivne udvidelse.

17 Domstolen har gentagne gange udtalt, at tiltrædelsesaktens artikel 102 indførte en ny overgangsperiode, inden hvis udløb Rådet skulle have fastsat de nødvendige bevaringsforanstaltninger. I denne periode, og så længe Rådet ikke havde udøvet denne kompetence, påhvilede det medlemsstaterne i fælles interesse og under overholdelse af fællesskabsrettens materielle og formelle krav, navnlig reglerne i Haag-resolutionen af 3. november 1976, at træffe de nødvendige bevaringsforanstaltninger for de fiskerizoner, som hører under deres jurisdiktion.

18 I denne resolution tiltrådte Rådet (jfr. resolutionens bilag VI) en erklæring fra Kommissionen, der lød således:

»Indtil fællesskabsforanstaltningerne vedrørende bevarelse af ressourcerne, som for tiden er under udarbejdelse, sættes i kraft, må medlemsstaterne ikke træffe ensidige foranstaltninger til bevarelse af ressourcerne.

Såfremt man i de internationale fiskerikommissioner ikke når frem til en aftale for 1977, og såfremt der derefter ikke straks kan vedtages autonome fællesskabsforanstaltninger, kan medlemsstaterne dog i forebyggende øjemed, og således at der ikke sker nogen forskelsbehandling, træffe passende foranstaltninger til at sikre beskyttelsen af de ressourcer, som befinder sig i fiskerizonerne ud for deres kyster.

Inden vedtagelse af disse foranstaltninger bør den pågældende medlemsstat søge at indhente Kommissionens godkendelse, og denne skal konsulteres i samtlige faser af disse procedurer.

Sådanne eventuelle foranstaltninger foregriber ikke de retningslinjer, som skal vedtages med henblik på iværksættelsen af fællesskabsbestemmelser til bevarelse af ressourcerne.«

19 Endvidere vedtog Rådet på sit møde den 30.-31. januar 1978 en erklæring af følgende indhold:

»Rådet godkendte Kommissionens meddelelse, i henhold til hvilken der, så længe der ikke findes en fælles ordning, kun vil kunne træffes nationale foranstaltninger, såfremt de er strengt nødvendige for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, ikke giver anledning til forskelsbehandling, er i overensstemmelse med traktaten, og der forinden er anmodet om Kommissionens indforståelse.«

20 Det problem, der rejser sig i sagen, er, hvorvidt medlemsstaterne i overgangsperioden under udøvelsen af deres kompetence vedrørende »bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne« ikke alene havde beføjelse til at fastsætte en TAC for en given fiskeart i fiskeriterritorierne under deres jurisdiktion, men også til at foretage en kvotering begrænset til visse medlemsstater.

21 I dom af 14. juli 1976 (de forenede sager 3, 4 og 6/76, Kramer, Sml. 1976, s. 1279) fastslog Domstolen, at Fællesskabet indadtil har kompetence til at træffe enhver foranstaltning til bevarelse af havets biologiske ressourcer, herunder fastsættelse af fangstkvoter og disses fordeling mellem de enkelte medlemsstater.

22 Det må ligeledes fastslås, at medlemsstaterne i overgangsperioden, der udløb den 31. december 1978, havde samme kompetence til fastsættelse og fordeling af kvoter, så længe Rådet ikke havde udøvet denne kompetence. Da der ikke forelå fælles regler, som gjorde det muligt at lægge et ansvar på flagstaten, var kyststaten den, der bedst var i stand til at vurdere de oplysninger, på grundlag af hvilke der kunne fastsættes en samlet fangstkvote for de forskellige fiskearter og foretages en fordeling mellem de enkelte medlemsstater.

23 For så vidt angår fastsættelsen af den tilladte fangstmængde er det ubestridt, at den i sagen omhandlede svarede til en anbefaling fra Den internationale kommission for fiskeriet i det nordvestlige Atlanterhav (ICNAF), og at den udgjorde en egnet bevaringsforanstaltning.

24 Med hensyn til fordelingen af TAC'en skal for det første bemærkes, at — som det fremgår af Rådets forordning nr. 1848/78 af 25. juli 1978 (EFT L 211, s. 6) — den kvote, som er tildelt Færøerne, er et resultat af en rammeaftale om fiskeri mellem Fællesskabet på den ene side og den danske regering og Færøernes hjemmestyre på den anden side samt af parternes indbyrdes konsultationer.

25 De fordele, som var tilstået de færøske fiskere, modsvaredes af fangstrettigheder vedrørende andre fiskearter, som Fællesskabets fiskere havde fået tildelt i den færøske fiskerizone, og kvoterne herfra blev fordelt af Rådet mellem visse medlemsstater som et led i den fælles politik, blandt andet som kompensation for fangstmuligheder i tredjelandes farvande (jfr. Rådets forordning nr. 1846/78 af 25. 7. 1978 (EFT L 211, s. 1)).

26 Når man fradrog den mængde, som var reserveret Færøerne, var de disponible mængder rejer, som den anbefalede fangstmængde rummede, ikke tilstrækkelige til en fordeling, hvorved alle interesserede medlemsstater kunne få en kvote, det var rentabelt at udnytte. På denne baggrund besluttede Danmark at fordele den disponible mængde mellem kun to medlemsstater. Ved fordelingen tildeltes Grønland, hvor den lokale befolkning er særlig afhængig af fiskeriet i de pågældende farvande, den største kvote (på 15 245 tons), og resten fordeltes mellem Frankrig (692 tons) og Danmark (2 900 tons). Man fulgte hermed det fordelingsforslag for året 1978, som EF-Kommissionen havde forelagt Rådet i oktober 1977. Således blev der alene givet en fangstkvote til medlemsstater, der havde drevet rejefiskeri i det pågældende område før udgangen af 1976.

27 Det bemærkes endelig, at udkastet til de danske regler blev forelagt Kommissionen rettidigt, samt at den danske regering søgte Kommissionens godkendelse i overensstemmelse med de dagældende krav efter Haag-resolutionen.

28 Besvarelsen af de stillede spørgsmål skal sætte Østre Landsret i stand til at afgøre, om de danske regler, der blev indført på førnævnte måde, er forenelige med det forbud mod forskelsbehandling, som er nedfældet i traktatens artikel 7 og nærmere udmøntet i artikel 1 og artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 101/76.

29 Med henblik på denne besvarelse må det lægges til grund, at den danske regering stod over for nødvendigheden af i en begrænset fiskerizone, for hvilken den var direkte ansvarlig, at indføre en beskyttelsesforanstaltning, som på én gang var effektiv og praktisk gennemførlig. Ved reglernes udformning tog den hensyn til de forslag, som Kommissionen på daværende tidspunkt havde fremsat for samtlige fiskerizoner under medlemsstaternes jurisdiktion, og som hvilede på en samlet afvejning af medlemsstaternes fiskeres interesser. Den opfyldte tillige Haag-resolutionens krav om forudgående konsultation.

30 Det fremgår af den fremgangsmåde, der blev fulgt ved reglernes indførelse, at de danske myndigheder har foretaget denne fordeling ud fra objektive kriterier under hensyn dels til kystbefolkningens interesser, dels til oprethol-

delsen af status quo i det pågældende område, selv om opdagelsen og udnyttelsen af det pågældende fangstfelt stadig var af nyere dato.

31 På denne baggrund og henset til retstilstanden i overgangsperioden kan den fordeling af fangstkvoten, som var indeholdt i de danske myndigheders bekendtgørelse, ikke anses som en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i strid med traktatens artikel 7 eller med artikel 1 og artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 101/76.

32 Det forelagte spørgsmål må således besvares med, at så længe Fællesskabet ikke havde udøvet sin kompetence vedrørende foranstaltninger til bevaring af havets biologiske ressourcer, kunne en af en medlemsstat indført bevarings- og forvaltningsforanstaltning — som var truffet i overgangsperioden, der udløb den 31. december 1978, som var indført i overensstemmelse med den i Rådets Haag-resolution af 3. november 1976 foreskrevne fremgangsmåde, og som indeholdt en højst tilladt fangstmængde og fordelte denne mellem visse medlemsstater — ikke anses som stridende mod det i traktatens artikel 7 samt artikel 1 og artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 101/76 indeholdte forbud mod forskelsbehandling, hvis bevaringsforanstaltningen opfyldte et i den pågældende zone konstateret behov, og hvis den var objektivt begrundet i hensynet til beskyttelsen af den pågældende kystbefolknings interesser og opretholdelsen af status quo i det pågældende område.

Sagens omkostninger

33 De udgifter, der er afholdt af den danske regering, den franske regering, den nederlandske regering og Det forenede Kongeriges regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som alle har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Østre Landsret ved skrivelse af 29. oktober 1981, for ret:

Så længe Fællesskabet ikke havde udøvet sin kompetence vedrørende foranstaltninger til bevaring af havets biologiske ressourcer, kunne en af en medlemsstat indført bevarings- og forvaltningsforanstaltning — som var truffet i overgangsperioden, der udløb den 31. december 1978, som var indført i overensstemmelse med den i Rådets Haag-resolution af 3. november 1976 foreskrevne fremgangsmåde, og som indeholdt en højst tilladt fangstmængde og fordelte denne mellem visse medlemsstater — ikke anses som stridende mod det i traktatens artikel 7 samt artikel 1 og artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 101/76 indeholdte forbud mod forskelsbehandling, hvis bevaringsforanstaltningen opfyldte et i den pågældende zone konstateret behov, og hvis den var objektivt begrundet i hensynet til beskyttelsen af den pågældende kystbefolknings interesser og opretholdelsen af status quo i det pågældende område.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. november 1982.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident