Håndhævelsen af de irske foranstaltninger over for både fra et ikke nærmere angivet tredjeland er uden betydning i en sag til konstatering af, at en medlemsstat har undladt at opfylde sine forpligtelser.

Erklæringen om, at de irske foranstaltninger i væsentlig grad har øget vanskelighederne ved at nå til en aftale om en intern ordning for fangstkvoter, er en direkte fordrejning af den egentlige årsagssammenhæng: faktisk var det det fejlslagne resultat af flere måneders forhandling om en intern ordning, der tvang Irland til at træffe sine egne foranstaltninger; det er en anden medlemsstats nægtelse af at acceptere Kommissionens forslag, som har fremskyndet iværksættelsen af ensidige foranstaltninger i overensstemmelse med bilag VI til Haag-resolutionerne. Det ses ikke, at Irlands aktion pånøder andre medlemsstater ensidige foranstaltninger.

Det forhold, at overholdelsen af de irske foranstaltninger fortsat kan sikres ved retsforfølgelser, kan ikke retfærdiggøre foreløbige forholdsregler og gør det ikke vanskeligere at opnå en aftale mellem medlemsstaterne.

De irske foranstaltninger er bevarelsesforanstaltninger, og det er ubestridt, at de vil reducere omfanget af den mængde fisk, som fanges i de pågældende zoner. Da sådanne foranstaltninger helt klart er nødvendige, går Kommissionens argumentation i virkeligheden ud på, at enhver ensidig bevarelsesforanstaltning medfører en overdreven udnyttelse af andre zoner. At dette skulle være tilfældet er rent gætteri, altså et argument, som er utilstrækkeligt til at retfærdiggøre foreløbige forholdsregler. Ansvaret kan under ingen omstændigheder pålægges Irland, men derimod medlemsstaternes manglende evne til at nå til en aftale om fællesskabsforanstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne.

d) Vedrørende risikoen for alvorlig eller uoprettelig skade

Kommissionen dokumenterer på ingen måde, at en eventuel skade vil være alvorlig og uoprettelig. De fremlagte oplysninger vedrørende antallet af både, som er udelukket ved de irske foranstaltninger, eller omfanget af deres virkninger er utilstrækkelige, unøjagtige eller inadækvate.

Erklæringerne vedrørende de vanskeligheder, som er skabt for forhandlingerne med tredjelande, kan langt fra dokumentere en uoprettelig skade.

e) Vedrørende arten af de begærede foreløbige forholdsregler

De forholdsregler, som Kommissionen har indgivet begæring om, vil enten bevirke, at der ikke ville gælde nogen bevarelsesforanstaltninger for de pågældende zoner — hvilket er i strid med Haag-resolutionerne og medfører endnu mere alvorlige konsekvenser end dem, der kan følge af de omtvistede foranstaltninger — eller vil medføre, at Domstolen anmodes om ved en kendelse at sætte et forslag i kraft, som Rådet aldrig har vedtaget.

P. Pescatore

refererende dommer

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 21. MAJ 1977 [1]

Høje Ret.

Ifølge EØF-traktatens artikel 38 omfatter det fælles marked for landbruget, som er reguleret i denne traktats anden del, afsnit II, også fiskeriprodukter. Den første indgående regulering af dette område skete ved Rådets forordninger nr.

1 — Oversat fra tysk.

2141/70 og 2142/70 af 20. oktober 1970 (EFT 1970 II, s. 629 og s. 632; org.ref. ABl. L 236 af 27. 10. 1970, s. 1 og s. 5), som blev erstattet af Rådets forordninger nr. 100/76 af 19. januar 1976 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 20 af 28. 1. 1976, s. 1) og nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20 af 28. 1. 1976, s. 19). Artikel 2, stk. 1 i Rådets forordning nr. 101/76 bestemmer:

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.

Desuden indeholder artiklerne 100-103 i Akt vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af Traktaterne bestemmelser vedrørende reguleringen af fiskeriretigheder. I det foreliggende tilfælde er artikel 102 i denne akt af betydning; den lyder således:

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

Den 30. oktober 1976 vedtog Rådet under sit møde i Haag en række resolutioner, ifølge hvilke medlemsstaterne ved fælles optræden fra den første januar 1977 skulle udvide grænserne for deres fiskerizoner til en afstand af 200 sømil ud for kysterne ved Nordsøen og Nordatlanten. Kommissionen har i forbindelse med disse resolutioner afgivet følgende erklæring, der blev gentaget som bilag VI til Haag-resolutionerne:

Indtil fællesskabsforanstaltningerne vedrørende bevarelse af ressourcerne, som for tiden er under udarbejdelse, sættes i kraft, skal medlemsstaterne ikke træffe ensidede 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.

Rådet har udtrykkeligt godkendt denne erklæring.

Rådet har ved samme lejlighed vedtaget en resolution vedrørende visse principper for fiskeriet inden for Fællesskabet, i hvilken det har anerkendt nødvendigheden af kontrol og effektive foranstaltninger med henblik på genoprettelsen og beskyttelsen af fiskebestanden, samt endvidere nødvendigheden af at løse kystfiskeriets problemer, især i de økonomiske tilbagestående regioner, og regulere fiskeriet inden for kystzonen. Rådet har i denne sammenhæng anerkendt Irlands særlige problemer og nødvendigheden af en fremadskridende og kontinuerlig udvikling af det irske fiskerierhverv.

Da de forsøg, som i den følgende tid blev foretaget på i det mindste at komme til en overgangsmæssig regulering af proble-

met vedrørende bevarelse og pleje af fiskebestanden, ikke førte til noget resultat, underrettede den irske udenrigsminister den 14. februar 1977 Kommissionen om, at den irske regering havde besluttet ensidigt at træffe de bevarende foranstaltninger, som den anså for nødvendige. Den 16. februar 1977 udstedte den irske fiskeriminister de to bekendtgørelser, som er genstand såvel for det foreliggende søgsmål fra Kommissionen vedrørende traktatskrænkelse som den samtidig indgivne begæring om en foreløbig forholdsregel. I „Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) Order 1977« (bekendtgørelse om havfiskeri (bevarelse og rationel udnyttelse)) forbydes fiskeri i en bestemt zone ved Irland, og i »Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) (Nr. 2) Order 1977« undtages fra dette forbud enhver fiskerbåd, hvis længde ikke overstiger 33 meter, eller hvis motorkraft ikke overstiger 1 100 hestekræfter.

Efter at yderligere forsøg på at nå til enighed i Rådet var slået fejl, meddelte den irske regering ved skrivelse af 4. april 1977 Kommissionen, at den ville lade foranstaltningerne af 16. februar 1977 træde i kraft den 10. april 1977. Den 2. maj 1977 indledte Kommissionen den procedure vedrørende traktatskrænkelse mod Irland, som førte til den foreliggende sag og begæringen om en foreløbig forholdsregel.

Vedrørende begæringen om en foreløbig forholdsregel skal jeg fremsætte følgende forslag til afgørelse:

1. Jeg deler ikke den irske regerings opfattelse, ifølge hvilken en foreløbig forholdsregel, som vedrører en medlemsstats lovgivningsmæssige foranstaltning, ikke er tilladt i proceduren efter EØF-traktatens artikel 169. Den endelige afgørelse i en sag til konstatering af en traktatskrænkelse, kan utvivlsomt gå ud på, at det pålægges den pågældende medlemsstat at ophæve eller ændre lovbestemmelser. Forskriften i EØF-traktatens artikel 186, hvorefter Domstolen i sager, som er indbragt for den, kan foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler, er desuden affattet generelt og fastlægger ingen undtagelse for bestemte sagstyper eller foranstaltninger. Det er altså ikke indlysende, hvorfor EØF-traktatens artikel 186 ikke skulle være anvendelig i sager til konstatering af traktatskrænkelse.

2. Grundforudsætningen for at foreskrive en foreløbig forholdsregel er, at der består en vis sandsynlighed for, at søgsmålet i hovedsagen er begrundet. Efter min opfattelse er dette i det foreliggende tilfælde under alle omstændigheder tilstrækkelig sandsynliggjort for så vidt angår det anførte om de irske foranstaltningers forskelsbehandling af de øvrige medlemsstaters fiskerfartøjer. Samtidig kan det i denne sammenhæng stå hen, om det er nødvendigt at indhente Kommissionens udtrykkelige samtykke til foranstaltningerne i henhold til bilag VI til Haag-resolutionerne. Thi også sådanne foranstaltninger må ifølge den fuldstændig klare ordlyd af bilag VI under ingen omstændigheder være af diskriminerende art. Ifølge de statistikker, som Kommissionen har fremlagt, må det antages, at kun et eller to irske fiskerifartøjer bliver ramt af de irske bekendtgørelser. Til gengæld bliver næsten alle nederlandske og cirka en fjerdedel af de franske fiskerifartøjer, som hidtil har drevet fiskeri inden for det pågældende område, for fremtiden udelukket fra fiskeri inden for dette havområde. Dette tyder — frem for alt, hvis man tager i betragtning, at den større afstand fra fiskeriområdet nødvendiggør indsatsen af større fartøjer — på, at der foreligger forskelsbehandling af fiskerifartøjer fra disse medlemsstater, også selv om ordlyden af den pågældende irske bekendtgørelse ikke lægger vægt på de enkelte fartøjers nationalitet. De omtvistede irske bekendtgørelser synes således, i hvert fald efter den foreliggende sags faktiske og retlige omstændigheder, at være i strid med artikel 2, stk. 1 i Rådets forordning nr. 101/76 af 19. januar 1976 og bilag VI til Haag-resolutionerne, således at et søgsmål vedrørende traktatskrænkelse allerede af denne grund må anses for begrundet.

Da en foreløbig forholdsregel således allerede derfor vil være retfærdiggjort, er det ikke i denne sammenhæng nødvendigt at gå ind på spørgsmålet, om de irske bekendtgørelser går videre end nødvendigt for bevarelse af fiskebestanden.

3. At en afgørelse vedrørende anvendelsen af de irske bekendtgørelser, modsat den irske regerings opfattelse, er tvingende nødvendig, følger allerede af at bekendtgørelserne anvendes i praksis, dvs. at fiskerfartøjer, som overtræder dem, bliver opbragt, og fartøjernes indehavere bliver strafferetligt forfulgt.

4. En vigtig forudsætning for at foreskrive en foreløbig forholdsregel er, at denne skal være nødvendig for at forhindre en uoprettelig skade.

Kommissionen fremfører i så henseende, at forhandlingerne med tredjelande om fiskerispørgsmål er blevet hæmmet ved de irske foranstaltninger. Efter min mening har Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang sandsynliggjort, at disse forhandlinger, hvad angår fangstkvoter og lignende, allerede er så vidt fremskredne, at de overhovedet kunne blive hæmmet af de irske foranstaltninger. Det er overhovedet en forudsætning for disse forhandlinger med tredjelande, at der først inden for EØF etableres en utvetydig og klar ordning vedrørende fiskerizonen og eventuelle beskyttelsesforanstaltninger, såsom fangstkvoter, fredningstider og beskyttelseszoner. Netop i denne sammenhæng vil jeg imidlertid gerne henvise til, at det heller ikke synes mig tilstrækkelig sandsynliggjort, at den indre fastlæggelse af en fælles fiskeristrukturpolitik netop hæmmes ved de irske foranstaltninger. Thi disse er ifølge hele deres natur udelukkende interimistiske og skal blot fylde tiden ud, indtil der foreligger en virksom beskyttelsesordning.

For så vidt Kommissionen mener, at der som følge af de irske foranstaltninger består fare for, at der finder overdrevent fiskeri sted i andre havområder, fordi de fiskerfartøjer, som undgår det spærrede område, søger erstatning dér, har den ikke fremført tilstrækkeligt faktisk materiale til støtte herfor. Desuden må der henvises til, at når alt kommer til alt har enhver begrænsende foranstaltning i et fiskeriområde — og Kommissionen anser også sådanne foranstaltninger for nødvendige — muligvis virkninger på andre fiskeriområder.

En betydelig og ikke oprettelig skade kan for det tilfælde, at der ikke foreskrives nogen foreløbig forholdsregel, og de irske foranstaltninger vedbliver at bestå, indtræffe ved, at der i et længere tidsrum udelukkes en betydelig del franske og endog en afgørende del af nederlandske fiskerfartøjer fra det område, hvor de hidtil har fisket, men som nu er spærret for dem. Dette indtryk synes de statistikker, som Kommissionen har fremlagt, umiddelbart at bekræfte. Disse fakta bliver ganske vist til dels anfægtet af den irske regering; ifølge de irske oplysninger har for eksempel kun cirka halvdelen af de nederlandske både, som er opført i statistikken, ifølge de erfaringer, som hidtil har kunnet indhøstes, til hensigt at fiske i de irske farvande. I øvrigt opstår der ved nærmere betragtning af statistikken tvivl om de af Kommissionen udledte følgeslutninger. Jeg mener, at følgende spørgsmål er vigtige i denne forbindelse: I hvilket omfang og i hvilke tidsrum har de udelukkede skibe overhovedet faktisk fisket i de irske farvande? I hvor høj grad kan disse skibe, for så vidt som de nu er for store, erstattes af mindre skibe? Jeg mener, at det er nødvendigt at have absolut klarhed over disse spørgsmål og kende omfanget af den truende skade, som jo er en forudsætning for at foreskrive en nødvendig forholdsregel.

Dette gælder så meget mere, som jeg er af den opfattelse, at foreskrivelsen af en foreløbig forholdsregel, som den der er indgivet begæring om i den foreliggende sag, ikke bør foretages uden en forudgående interesseafvejning i den forstand, at der også skal tages hensyn til de truende uoprettelige skader, som truer ved

foreskrivelsen af den begærede foreløbige forholdsregel, altså ved en foreløbig udsættelse af de irske foranstaltninger. Her kan det ganske åbenbart ikke afvises, at ved udsættelse af de irske bekendtgørelser, uden at de — og muligt for længere tid — erstattes af andre virksomme foranstaltninger, truer store og rimeligvis uoprettelige farer for fiskebestanden i de irske farvande.

Så længe der ikke består klarhed over det sande omfang af den skade, som faktisk truer det nederlandske og det franske fiskerierhverv, ser jeg mig ude af stand til at foretage denne interesseafvejning, som jeg mener er absolut nødvendig. Derfor ønsker jeg heller ikke i øjeblikket at fremsætte forslag om udsættelse af de irske foranstaltninger, især da det ikke under retsforhandlingerne er blevet klargjort, at de omgående vil kunne erstattes af ensidige virksomme foranstaltninger, som utvivlsomt er forenelige med traktaten. Jeg mener heller ikke, at det har vist sig, at det synes muligt *omgående* at erstatte de irske foranstaltninger med multilaterale foranstaltninger inden for Fællesskabet.

Jeg foreslår derfor, at der i overensstemmelse med procesreglementets artikel 85 og artikel 84, stk. 2 foretages bevisførelse gennem forespørgsler hos de to regeringer, for at skabe den fornødne klarhed over de skader, som faktisk truer de nederlandske og franske fiskerierhverv.

Dog ønsker jeg allerede i dag at gøre opmærksom på, at jeg — hvis bevisførelsen, som jeg mener kun vil lægge beslag på få dage, sandsynliggør en betydelig truende skade — ville foretage den ovenfor nævnte interesseafvejning i den forstand, at jeg vil fremsætte forslag om en tidsbegrænset udsættelse af de irske bekendtgørelser gennem en foreløbig forholdsregel. Jeg ville i så fald understrege betydningen af en tidsfrist, fordi parterne dermed vil få lejlighed og måske også anledning til hurtigst muligt at indlede forhandlinger om en virksom og rimelig og derfor vel også holdbar løsning til at træde i stedet for.

For det tilfælde, at Domstolen ikke følger mit forslag om at foretage denne bevisførelse, skal jeg anmode om, at mit netop fremsatte forslag betragtes som et subsidiært forslag til afgørelse.