FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ
fremsat den 19. februar 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

A — De faktiske omstændigheder

1. Sagsøgte i nærværende sag — der tidligere havde udvidet den britiske fiskerizone til tolv sømil i 1964 — har med virkning fra den 1. oktober 1987 udvidet sit søterritorium fra et tresømileområde til et tolvsømileområde.

2. Da sidstnævnte område omfatter, hvad der almindeligvis benævnes lavvandsgrunde (der ikke var omfattet af tresømileområdet), og da disse i henhold til »Territorial Waters Order in Council« 1964 tjener som grundlag for fastlæggelse af den basislinje, som de tolv sømil beregnes ud fra, har den britiske lov af 1987 i visse havområder medført, at basislinjerne kommer til at ligge længere fra kysterne end tidligere, hvilket folkeretligt principielt ikke kan give anledning til indvendinger (det er i alt fald ufornødent at vende tilbage til den lille disput, som der i den forbindelse har været under den mundtlige forhandling).

3. Hvad angår de øvrige medlemsstaters fiskerirettigheder i området mellem seks- og tolvsømileområdet fulgte heraf ifølge sagsøgte, at fiskepladserne blev flyttet i overensstemmelse med flytningen af basislinjen.

4. Dette finder Kommissionen som bekendt uantageligt. Efter dens opfattelse er for de nævnte fiskerirettigheder, som nu reguleres ved artikel 6 i forordning nr. 170/83 »om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne« [1], den basislinje, der skal benyttes, den basislinje, der fandtes på denne forordnings ikrafttrædelsesdato (den 27.1.1983), og de senere ændringer udgør handlinger, der ikke gyldigt kan have virkning for de nævnte fiskerirettigheder.

5. Jeg skal allerførst nævne, at efter at det i Rådets forordning (EØF) nr. 2141/70 af 20. oktober 1970 om »etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren« [2] var blevet bestemt, at de enkelte medlemsstaters ordninger for udøvelsen af fiskeriet i de dele af havet, der henhører under deres højhedsområde eller jurisdiktion, ikke må føre til forskelsbehandling af andre medlemsstater (hvilket også senere var bestemt i forordning (EØF) nr. 101/76 af 19.1.1976 [3]), er der bl.a. ved akten om sagsøgtes tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber blevet gjort en undtagelse fra dette princip om lige adgang til fiskeriområderne. Ifølge nævnte akt (jf. dennes artikel 100) kunne medlemsstaterne indtil den 31. december 1982 begrænse ud-

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT L 24 af 27.1.1983, s. 1.
2 — EFT 1970 III, s. 629.
3 — EFT L 20 af 28.1.1976, s. 19.

øvelsen af fiskeri i de farvande, der hører under deres højhedsområde eller deres jurisdiktion, og som ligger inden for en grænse på seks sømil beregnet fra en kystmedlemsstats basislinjer (hvilken grænse i medfør af artikel 101 i visse områder kunne udvides til tolv sømil), til at finde sted fra fartøjer, der traditionelt fisker i disse farvande og ud fra havne i det geografiske kystområde. I denne bestemmelses stk. 2 var det dog bestemt, at bestemmelserne i stk. 1 og i artikel 101 ikke berører de særlige fiskerirettigheder, som hver af de oprindelige medlemsstater og de nye medlemsstater kunne påberåbe sig den 31. januar 1971 over for en eller flere af de øvrige medlemsstater. I øvrigt var det i stk. 3, for det tilfælde, at en medlemsstat skulle udvide sine fiskerigrænser til tolv sømil i visse områder, bestemt, at den nuværende udøvelse af fiskeri inden for tolv sømil skulle opretholdes, således at der ikke skete tilbageskridt i forhold til den bestående situation den 31. januar 1971.

6. En tilsvarende undtagelse findes stadig i forordning (EØF) nr. 170/83. Heri er det nemlig i artikel 6, stk. 1, bestemt, at medlemsstaterne fra den 1. januar 1983 til den 31. december 1992 kan opretholde den ordning, der er fastsat i artikel 100 i tiltrædelsesakten fra 1982, og udvide den i nævnte artikel fastlagte grænse på seks sømil til tolv sømil for alle farvande, der henhører under deres højhedsområde eller jurisdiktion.

7. Ganske vist bestemmes det i stk. 2, at (ud over det fiskeri, der udøves i henhold til eksisterende forbindelser mellem nabomedlemsstater) finder fiskeriet under den i stk. 1 omhandlede ordning sted som fastsat i ordningerne i bilag I til forordningen, hvor det for hver enkelt medlemsstat er fastlagt, i hvilke geografiske områder af de andre medlemsstaters kystfarvande dette fiskeri kan udøves, samt hvilke arter der er omfattet heraf.

8. Det er som bekendt ikke lykkedes Kommissionen at overbevise Det Forenede Kongerige om dens synspunkters rigtighed (disse deles også af Den Franske Republik), og der er derfor blevet indledt en procedure i medfør af EØF-Traktatens artikel 169. Jeg skal under den herunder anlagte sag tage stilling til, om der må gives Kommissionen medhold, og dermed om der er grundlag for at fastslå, at Det Forenede Kongerige har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i medfør af EØF-Traktaten, ved i forbindelse med de fiskeriordninger, som er fastsat for Det Forenede Kongeriges kystfarvande i bilag I, sammenholdt med artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 170/83 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeriressourcerne, i visse områder at anvende nye basislinjer, som er trukket længere ud fra kysten end de basislinjer, der var gældende den 25. januar 1983.

9. Jeg skal i første omgang begrænse mig til at fremhæve, at et betydningsfuldt punkt i Kommissionens argumentation er, at der ved artikel 6 i forordning nr. 170/83 (som i øvrigt i artikel 100 i tiltrædelsesakten) gøres en undtagelse fra det for Fællesskabet betydningsfulde princip om *lige adgang* til fiskeriområderne. Selv om denne undtagelse er blevet accepteret så at sige mod en opretholdelse af de eksisterende fiskerirettigheder, kan disse sidste bestemt ikke fortolkes indskrænkende, således at de ændringer, som en flytning af basislinjerne vil medføre på deres bekostning, accepteres. Kommissionen har yderligere fremhævet, at undtagelsen blev forlænget ved forordning nr. 170/83 efter grundige drøftelser af samtlige detailspørgsmål, hvorved der bl.a.

blev lagt vægt på at fordele fiskeriet mellem kyststaterne og de øvrige medlemsstater på en afbalanceret måde, der tilgodeså samtlige i betragtning kommende interesser. Derfor må afgjort enhver ensidig ændring være udelukket, også selv om den sker i kraft af foranstaltninger, der efter folkeretten er lovlige. Kun en af Rådet udstedt retsakt kan ændre den samlede ordning, der også omfatter bestemmelser vedrørende fangstkvoter.

B — Analyse

10. For så vidt angår min opfattelse vedrørende den argumentation, sagsøgte har anvendt over for Kommissionen, er jeg nået til følgende resultater.

11. *1.* Først må det erkendes — og det gør Kommissionen også — at ifølge mange fællesskabsforordninger, der omtaler søterritorier af forskellig udstrækning (på tre, fire, seks eller tolv sømil), er de variable basislinjer, der skal benyttes, variable linjer, hvis ændringer følgelig får virkninger i fællesskabsretten. Det er bl.a. tilfældet i Rådets forordning (EØF) nr. 3094/86 »om visse tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne« [4], som sagsøgte i vidt omfang har henvist til, idet denne forordning grundes på forordning nr. 170/83 (jf. eksempelvis artikel 9 i denne forordning, hvorefter visse fiskerimetoder er forbudt i tolvsømilezonen og desuden i tresømilezonen i visse medlemsstater).

4 — EFT L 288 af 11.10.1986, s. 1.

12. Heraf følger imidlertid ikke nødvendigvis, at det forholder sig på samme måde i alle de fællesskabsforordninger, som basislinjerne har betydning i, og dette gælder ganske uden hensyn til, hvilket indhold de har. Faktisk kan der ikke ses bort fra, at mange af de fællesskabsforordninger, for hvilke også Kommissionen går ud fra, at der bliver tale om variable basislinjer, vedrører strukturpolitiske foranstaltninger eller foranstaltninger til bevaring af bestandene. Det er efter disse forordningers beskaffenhed nærliggende, at disse forordninger tillægges det videst mulige anvendelsesområde, hvilket bevægelige basislinjer kan være et bidrag til, og det er navnlig af betydning, at disse forordninger i samme omfang finder anvendelse på alle, der giver sig af med fiskeri.

13. Karakteristisk for de i denne sag omtvistede bestemmelser er, at de giver en særordning for visse farvande (nemlig eneret til fiskeri for kyststatens fiskere og særlige rettigheder for fiskerne fra visse andre medlemsstater). En ændring af basislinjerne, der medfører en flytning af fiskepladserne, vil bestemt kunne få diskriminerende virkninger, idet fiskeripladser, der er tilgængelige for visse medlemsstater før ændringen af basislinjerne, efter den er forbeholdt fiskere fra kyststaten. På baggrund heraf — og det må ikke glemmes, at grunden til, at Kommissionen har rejst det problem, der her skal behandles, er, at de berørte kredse i visse medlemsstater, der råder over særlige fiskerirettigheder i de britiske kystfarvande, har gjort gældende, at de lider et alvorligt tab — kan man udmærket også uden *udtrykkelige* angivelser overhovedet herom fortolke relevante bestemmelser, i hvilke kystfarvande, der beregnes på grundlag af basislinjer, på en anden måde end mange andre bestemmelser, hvori basislinjerne også spiller en rolle.

14. 2. På den anden side må det erkendes, at sagsøgte ved en første betragtning retmæssigt kan påberåbe sig den omstændighed, at det i *bilag II til forordning nr. 170/83*, som der henvises til i forordningens artikel 7, meget klart med angivelse af længde- og breddegrader oplyses, at der er tale om et fast og uforanderligt område. Sagsøgte har anført, at lovgiver, såfremt dette også skulle gælde bilag I til forordningen, for så vidt angår dennes artikel 6, uden tvivl ville have anvendt en lignende afgrænsningsmetode og ville have undladt at gå ud fra farvandsområder, der var fastlagt på grundlag af basislinjer (hvis foranderlighed er anerkendt i international offentlig ret).

15. Det må imidlertid i den forbindelse bemærkes på den ene side, at artikel 7 i forordning nr. 170/83 og bilag II til denne forordning omhandler bevaringsforanstaltninger (regler om adgangen til visse områder i henhold til en licensordning), der finder anvendelse på samme vilkår for alle interesserede parter, og på den anden side, at det tilsvarende område ligger langt uden for tolvsømilelinjen, hvorfor det var teknisk nødvendigt at benytte en anden afgrænsningsmetode end en beregning på grundlag af basislinjer.

16. I øvrigt er det, for så vidt angår den herfra temmelig forskellige problemstilling vedrørende afmærkning af områder, hvor særlige fiskerirettigheder udøves, og som strækker sig som et *bælte* omkring Storbritannien, indlysende, at det ville have været overordentlig vanskeligt præcist ved længde- og breddeangivelser at afgrænse de sektorer, der kommer i betragtning for de forskellige medlemsstater. Man behøver blot at kaste et blik på det søkort, der findes som bilag til svarskriftet (bilag XVI), for at blive helt overbevist herom. Dette er uden tvivl grunden til, at man i bilag I blot (ved siden af præcise breddeafgrænsninger) har nævnt kystfarvandsområder, hvilket rigtigt nok ikke udelukker, at man også for dem må gå ud fra en uforanderlighedsantagelse, såfremt forordningen efter sit indhold i øvrigt taler herfor.

17. På den anden side har sagsøgte påberåbt sig den omstændighed, at tolvsømileområdet i bilag II til forordning nr. 170/83 nævnes to gange for så vidt angår »Shetland box« og har på grundlag heraf gjort gældende, at man vanskeligt kan forestille sig, at meningen har været at benytte to forskellige afgrænsninger (den ene for »Shetland box« med variable basislinjer og den anden for de særlige fiskerirettigheder med faste basislinjer), og at man fornuftigvis havde måttet give særlige bestemmelser (der ikke findes) for dette særlige tilfælde; hertil kan jeg blot anføre, at der ikke er særlige fiskerirettigheder for andre medlemsstater i Shetland box, så vidt det kan ses af de kort, jeg har fået forelagt. Den risiko for forvirring, som sagsøgte har nævnt, består derfor ikke, og det var ufornødent at give særlige bestemmelser for de farvande i Shetland box, som tolvsømilelinjen har betydning for.

18. *3.* Som Domstolen vil vide, har sagsøgte tillagt visse *synspunkter, der bygger på international offentlig ret*, en særlig betydning.

19. Sagsøgte har herved henvist til sammenhængen mellem artikel 6 i forordning nr. 170/83 og artikel 100 ff. i tiltrædelsesakten af 22. januar 1972. Det fremhæves i den forbindelse, at artikel 100 i tiltrædelsesakten benytter begreberne »farvande, der hører under deres højhedsområde« og »basislinjer«, begreber, der begge må fortolkes på grundlag af folkeretten, idet deres indhold ikke er blevet fastlagt i fællesskabsretten

(der henvises her navnlig til London-konventionen af 9.3.1964 og Genève-konventionen af 29.4.1958), hvilket kan begrunde det synspunkt, at basislinjerne er variable linjer. Sagsøgte har desuden gjort gældende, at de særlige i artikel 100, stk. 2, i tiltrædelsesakten omhandlede fiskerirettigheder, der ifølge forordning nr. 170/83 skal bevares (hvilket fremgår af betragtningerne til denne forordning), har deres udspring i international offentlig ret (nemlig i den tidligere nævnte konvention fra 1964 og bilaterale overenskomster). Disse rettigheder er blevet beskrevet og lokaliseret på grundlag af den samme metode som den, der er blevet anvendt i bilaget til forordning nr. 170/83, og man må derfor — i mangel af udtrykkelige bestemmelser om det modsatte — gå ud fra, at principper hentet i offentlig international ret også skal lægges til grund ved fortolkningen af nævnte forordning.

20. Det er ikke vanskeligt at påvise, at intet i denne argumentation kan rokke ved Kommissionens opfattelse, og at denne tværtimod kan støttes på en række vigtige synspunkter, der endnu ikke er blevet omtalt.

21. a) For det første kan det principielt fremhæves, at den omstændighed, at der ikke findes en udtrykkelig bestemmelse (der stemmer overens med Kommissionens opfattelse), hvori det f.eks. bestemmes, at bilag I til forordning nr. 170/83 går ud fra de den 27. januar 1983 gældende basislinjer, ingenlunde betyder, at denne forordning under ingen omstændigheder kan fortolkes på denne måde.

22. Det er rigtig nok ønskeligt, at lovgiver udtrykker sig så klart som overhovedet muligt (hvilket heldigvis meget ofte er tilfældet). Imidlertid er det i juridisk praksis ikke usædvanligt, at reglers egentlige betydning klarlægges efter indgående fortolkningsbestræbelser, ved hvilke mange kriterier får betydning. Og i denne sag vil det også være tilfældet, og såfremt det af uomgængelige på de pågældende bestemmelsers indhold og systematiske opbygning beroende grunde fremgår, at disse bestemmelser nødvendigvis må have den betydning, som Kommissionen har givet dem (og som det vil ses findes sådanne grunde), bør der ikke tillægges den foreliggende af sagsøgte påviste utilstrækkelige affattelse af bestemmelserne afgørende betydning.

23. b) Med hensyn til anvendelsen af begreber, der er hentet i offentlig international ret, i fællesskabsretsakter og den tydelige sammenhæng mellem London-konventionen om fiskeri af 9. marts 1964 på den ene side og tiltrædelsesaktens artikel 100 og forordning nr. 170/83 på den anden side, er baggrunden ikke hermed efter min mening givet for at antage, at der bliver tale om en blot og bar inkorporering af offentlig international ret i fællesskabsretten. Man må tværtimod straks spørge, om og i hvilket omfang begreber fra international ret er blevet ændret med henblik på en tilpasning til den fællesskabsret, de er blevet gjort til en del af. For »Det Europæiske Økonomiske Fællesskab udgør et nyt folkeretligt system« [5], der i forholdet mellem medlemsstaterne bestemt har forrang for forpligtelser, der er påtaget i henhold til folkeretten (som Domstolen fastslog bl.a. i dommen i de forenede sager 180/80 og 266/80 [6]).

5 — Jf. Domstolens dom af 5.2.1963 (sag 26/62, Van Gend & Loos, Sml. 1954-1964, s. 375).

6 — Domstolens dom af 8.12.1981 (forenede sager 180/80 og 266/80, José Crujeiras Tome mod Anklagemyndigheden og Anklagemyndigheden mod Anton Yurrita (»Fiskeri: tredjelandes rettigheder«), Sml. s. 2997).

24. Efter denne bedømmelse må det bestemt (uafhængigt af, at selv London-konventionen i artikel 10 indeholder en forbeholdsbestemmelse til gunst for fællesskabsretten) bemærkes, at de omhandlede fællesskabsbestemmelser og bestemmelserne i folkeretten er underordnet helt forskellige principper. Det er således i London-konventionen det sædvanlige udgangspunkt, at kyststaterne har enerettigheder i tolvsømilezonen, og at andre i konventionen deltagende staters rettigheder mere har karakter af en undtagelse; omvendt kendetegnes fællesskabsretten af, at samtlige medlemsstater principielt har lige adgang til fiskeriområderne, idet kyststaternes ret til at forbeholde sig eneret til visse områder kun kan udgøre en foreløbig undtagelse (hvilket i øvrigt for første gang var tilfældet i henhold til tiltrædelsesakten, idet den i artikel 4 i forordning nr. 2141/70 fastsatte undtagelse aldrig fik virkning, da der ikke blev udstedt gennemførelsesbestemmelser hertil). Alt dette får naturligvis stor vægt ved fortolkningen af den omtvistede ordnings bestemmelser, idet alt, hvad der udgør hindringer for adgangen til kystfarvandene (og dermed for særlige fiskerirettigheder for andre medlemsstater), når denne adgang principielt skal være lige, må efterprøves særlig omhyggeligt på grundlag af fællesskabsretten, mens omvendt større vægt må tillægges alle forhold, der taler for beskyttelsen af sådanne særlige rettigheder.

25. c) Selv om det ikke kan afvises, at der er en vis sammenhæng mellem den ved London-konventionen om fiskeri indførte ordning og de omtvistede regler, står det dog fast, at disse regler ikke udgør en blot og bar forlængelse af konventionen.

26. Det er således bestemt umagen værd at mærke sig, at der i tiltrædelsesaktens artikel 100, stk. 1, er tale om fiskeri »fra fartøjer, der *traditionelt* fisker« i farvande inden for en sekssømilegrænse »*ud fra havne* i det geografiske kystområde«, mens der i London-konventionen (artikel 2) er tale om *kyststatens* eneret til at drive fiskeri inden for sekssømilegrænsen.

27. Fremhæves skal også, at princippet om lige adgang til fiskeriområderne i overensstemmelse med forordning nr. 2141/70 har fundet anvendelse i forholdet mellem de tidligere medlemsstater fra den 1. februar 1971, og at det først er efter, at tiltrædelsesakten har bragt denne ordning til ophør med artikel 100, at det indtil den 31. januar 1971 anvendelige system er blevet genindført.

28. Bemærkes skal endvidere, at der i tiltrædelsesaktens artikel 100 er tale ikke blot om fiskerirettigheder, men også (i artikel 100, stk. 3) om den nuværende *udøvelse af fiskeri*, mens forordning nr. 170/83 kun nævner *fiskeriet* i visse områder uden, som i London-konventionen, at henvise til situationen pr. 31. januar 1971.

29. På baggrund af disse konstateringer kan det bestemt fastslås, at de gennemførelsesregler (og herunder de variable basislinjer), som var gældende for London-konventionen, derfor ikke automatisk kan finde anvendelse i fællesskabsretten.

30. d) Faktisk udgør de endda i denne sag egentlige fremmedlegemer, hvilket vil fremgå af følgende gennemgang.

31. aa) I tiltrædelsesaktens artikel 100, stk. 2, (som det i en vis forstand var meningen, at forordning nr. 170/83 skulle forlænge anvendelsen af, hvorfor man må kunne mene, at denne forordning ingenlunde skulle spille en underordnet rolle i forhold til de i tiltrædelsesakten opstillede regler), nævnes særlige fiskerirettigheder, som de berørte kredse kunne påberåbe sig pr. 31. januar 1971. Denne dato betegner ganske vist en fastfrysning af situationen, der hverken er i samklang med de variable basislinjer eller en flytning af fiskeriområderne, men på den anden side ville visse fiskerirettigheder, såfremt sådanne flytninger anerkendtes, blive undermineret og kunne i sidste instans blive *frataget enhver betydning.* Den franske regerings repræsentant har rigtigt fremhævet dette forhold under den mundtlige forhandling og har herved henvist til det store antal havområder, hvis fiskerigdom er meget forskellig, til de meget forskellige forhold, der gælder for sejladsen i de forskellige fiskeriområder (hvilket naturligvis får virkninger for fangsterne), og han har anført, at fiskeriet i områder, der ligger længere fra kysterne i alt fald for mindre både er afhængigt af de klimatiske forhold og af afstanden til de havne, hvor de kan søge ly.

32. bb) Det samme kan siges om det i forordning nr. 170/83 anvendte begreb »*fiskeriet*«, der gælder visse områder, der råder over visse ressourcer. Denne virksomhed kan faktisk let blive til en relativ eller fuldstændig *uvirksomhed,* når de fiskeriområder, der vil kunne komme i betragtning, flyttes som følge af ændring af basislinjerne, således at de berørte fiskere tvinges til at fiske i områder, som de ikke er fortrolige med.

33. cc) Efter min mening må der også tillægges de tidligere nævnte bestemmelser i tiltrædelsesaktens *artikel 100, stk. 3,* betydning (selv om den klart nok ikke finder anvendelse på den britiske foranstaltning fra 1987, som her er inde i billedet). Med bestemmelsen om, at den nuværende udøvelse af fiskeri inden for tolv sømil skal opretholdes, »således at der *ikke sker* tilbageskridt i forhold til den bestående situation pr. 31. januar 1971«, såfremt en medlemsstat udvider sine fiskerigrænser til tolv sømil, er der sket en streng fastfrysning af situationen den nævnte dato. På baggrund af denne bestemmelse må man nødvendigvis tilslutte sig det synspunkt, at tiltrædelsesaktens fædre ville have vedtaget en standstill-klausul i lighed med bestemmelsen i artikel 100, stk. 3, når det gælder aktualiseringen (og den deraf affødte flytning af fiskerifarvandene) af variable basislinjer, såfremt de havde ment, at sådanne linjer principielt finder anvendelse i henhold til folkerettens principper.

34. dd) Med udgangspunkt i grundsætningen om, at fællesskabsretsakter skal fortolkes i lyset af den retlige sammenhæng, inden for hvilke de gennemføres, både for så vidt angår deres genstand og deres formål (jf. Domstolens dom i sag 61/77[7]) finder jeg det fornødent at fremhæve, at forordning nr. 170/83 ikke blot indeholder en henvisning til situationen den 31. januar 1971; der sker med andre ord med denne forordning ikke blot en forlængelse af den ordning, der blev indført ved artikel 100 i tiltrædelsesakten. Det særligt karakteristiske for den er tværtimod, at den (områdemæs-

7 — Domstolens dom af 16.2.1978 (sag 61/77, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 417).

sigt, tidsmæssigt og artsmæssigt) *specielt angiver* de beskyttede former for fiskeri. Ordningen ifølge forordningen er altså blevet udarbejdet og tilpasset omhyggeligt efter forhandlinger, der klart var langvarige og vanskelige. Glemmes må det ej heller, at den omhandlede forordning (der i titlen nævner »bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne«) også inden for rammerne af en samlet ordning indeholder bestemmelser om fiskekvoter og altså har til formål i alle de nævnte henseender at afbalancere de i betragtning kommende interesser i ti og måske endda tyve år frem i tiden[8].

35. Denne balance synes bestemt vanskeligt at kunne bringes i samklang med tanken om variable basislinjer, der vil kunne medføre undertiden væsentlige ændringer af fiskeriet. At godtage denne tanke er ensbetydende med, at man sætter sig ud over forordningens aktikel 4 (hvorefter der for hver enkelt medlemsstat skal sikres *et relativt stabilt fiskeri*) og medfører desuden risiko for den fælles politik for bevarelse af fiskeressourcerne, idet der kan opstilles en formodning for, at fiskere fra andre medlemsstater, der mister deres traditionelle fiskeriområder, giver sig til at fiske i andre områder (der under alle omstændigheder er tilgængelige for alle), og som så udsættes for at blive overudnyttet.

36. ee) Endelig kan man i den erklæring, Rådet og Kommissionen fremsatte vedrørende bilag I til forordning nr. 170/83, hvorefter bilag I, så længe den i forordningens artikel 6, stk. 1, fastlagte ordning finder anvendelse, vil blive ændret ved forordning, der vedtages af Rådet efter forslag fra Kommissionen *efter fælles anmodning fra de direkte berørte medlemsstater.* Når man har fundet det hensigtsmæssigt at fremhæve dette forhold og herved særlig har betonet nødvendigheden af en fælles aktion for de medlemsstater, der har kystfarvande, og de medlemsstater, der har særlige fiskerirettigheder, er grunden hertil bestemt, at den ved forordningen hidførte interessebalance ikke bør bringes i fare ved *ensidige* foranstaltninger (og herunder foranstaltninger, der i anden sammenhæng vil kunne træffes i henhold til international offentlig ret).

37. *4.* Fører de hermed anførte grunde mig således til det resultat, at der må gives Kommissionens fortolkning af forordning nr. 170/83 forrang for sagsøgtes, og at det derfor må lægges til grund, at det ved anvendelsen af artikel 6, stk. 2, er de på forordningens ikrafttrædelsesdato gældende basislinjer, der skal gås ud fra, skal jeg i det følgende desuden vise, at en række andre grunde, som sagsøgte har fremført, absolut intet kan ændre herved.

38. a) Det anførte gælder specielt for så vidt angår synspunktet om, at man ved at gå ind for, at der foreligger uforanderlige basislinjer i forbindelse med forordning nr. 170/83, samtidig med at man anerkender variable basislinjer i andre fællesskabsretlige spørgsmål, altså går ind for, at der bliver tale om to *forskellige tolvsømilelinjer,* vil skabe forvirring hos de forvaltningsmyndigheder, der skal anvende fællesskabsbestemmelserne, og desuden ville skabe praktiske vanskeligheder ved udarbejdelsen af søkort.

39. Det kan efter min mening vanskeligt tænkes, at den omstændighed, at forskellige ordninger har forskellige geografiske anvendelsesområder, kan føre til en uforholds-

8 — Jf. ottende betragtning til forordning nr. 170/83 samt denne forordnings artikel 8.

mæssig stor arbejdsbyrde for forvaltningen og borgerne. Der kan ikke være vanskeligheder forbundet med at udarbejde særlige kort til forskellig brug, ligesom det heller ikke ses, i hvilken udstrækning det forhold, at der ikke foreligger specielle regler, som Rådet har vedtaget på baggrund af sammenhængen mellem disse forskellige ordninger, vil kunne give anledning til uoverstigelige vanskeligheder. Kommissionen har i alt fald i denne sammenhæng kunnet henvise til en belgisk bekendtgørelse af 28. januar 1988, der bygger på dens opfattelse, og dens oplysninger herom kan ikke afvises som værdiløse alene under påskud af, at denne bekendtgørelse kun har haft ringe virkninger i praksis, når henses til den belgiske kysts form og de begrænsede ændringer, som de belgiske søkort har undergået i de sidste ti år. Til gengæld kan jeg for så vidt angår praktiske vanskeligheder nævne, at sådanne vanskeligheder meget vel navnlig vil kunne skyldes variable basislinjer, der jo medfører *usikkerhed for de fiskere*, der må opgive arbejdsområder, som de kender godt.

40. b) Der er heller intet afgørende at hente i sagsøgtes argumentation om, at der ofte i de forløbne år er sket ændringer af Det Forenede Kongeriges basislinje, uden at dette har givet anledning til kritik, og at fiskeriområderne også har undergået ændringer i andre medlemsstater (navnlig i Frankrig) efter 1971 som følge af ændringen af basislinjerne.

41. Det er i den forbindelse vigtigt at fremhæve, at Frankrigs befuldmægtigede under den mundtlige forhandling udtrykkeligt og uden at blive imødegået har fremhævet, at selv om der er sket ændringer af basislinjerne, har disse ændringer aldrig *haft følger for de sædvanlige former for fiskeri*. Det, der særligt må nævnes, er, at anvendelsen i praksis af en ordning, der har basislinjerne som grundlag, bestemt ikke kan være afgørende; for det er her alene de krav, der følger af fællesskabsordningens mening og formål, der har betydning. Det må i øvrigt formodes, at såfremt der tidligere ikke er kommet reaktioner fra Fællesskabet på flytningen af basislinjerne, skyldes det utvivlsomt, at disse ændringer alene hang sammen med den *naturlige* udvikling af lavvandsgrundene og ikke havde haft virkninger af betydning for fiskeriet. Og det er omvendt klart, at udvidelsen af søterritoriet fra tre til tolv sømil hidførte en ændring af en sådan størrelse, at Kommissionen som følge af de vidtgående følger, denne udvidelse havde for fiskeriet, modtog klager, som måtte føre til en indgående undersøgelse af problemet.

42. c) Sagsøgtes argumentation om, at Det Forenede Kongerige efter Kommissionens synspunkt stilles ringere (mens situationen i dag bestemt ville være i overensstemmelse med det af sagsøgte forfægtede synspunkt, såfremt sagsøgte allerede i 1971 havde udvidet sit territorialfarvand til tolv sømil) kan heller ikke rokke ved denne min opfattelse, at angivelsen om anvendelsen af variable basislinjer på længere sigt måtte føre til en afvejning af de berørte interesser (eftersom der også ville ske flytninger mod kysterne).

43. I den forbindelse må det på den ene side, i overensstemmelse med hvad sagsøgte selv nævner, anføres, at ingen af de nuværende medlemsstater i begyndelsen af 1971 havde tolvsømilesøterritorier. På den anden side er det alt andet end sikkert, at den af sagsøgte forventede afvejning effektivt ville være tilvejebragt i det lange løb. For det må ikke glemmes, at ordningen måske kun vil

finde anvendelse til 1992 [9], og at flytningen af basislinjen kan få meget forskelligartede følger for fiskeriområderne. Endelig er det ikke særlig sandsynligt, at en flytning af fiskeriområderne mod kysterne af naturlige årsager (sandbankers forsvinden) vil kunne være så omfattende som den flytning i modsat retning, som sagsøgte har anset det for hensigtsmæssigt at gennemføre ved udvidelsen af det britiske søterritorium i 1987.

44. d) Jeg kan desuden ikke forstå, på hvilken måde Domstolens domme i sag 61/77 og sag 38/77 [10], som sagsøgte har henvist til, kan have nogen som helst betydning her.

45. For ganske vist fastslog Domstolen i dommen i sag 61/77, at enhver udvidelse af fiskeriområderne, som følge af vedtagelsen af nationale regler, automatisk medfører en tilsvarende udvidelse af det område, som forordning nr. 101/76 finder anvendelse på. Det må imidlertid ikke glemmes, at forordningens formål er en fælles strukturpolitik og fælles bevaringsforanstaltninger, dvs. en ordning for fiskeriet, der uden forskel gælder for samtlige berørte parter, og inden for hvis rammer der ikke er opstået problemer af den art, jeg her skal tage stilling til.

46. Når Domstolen på den anden side i dommen i sag 38/77 vedrørende fortolkningen af en fællesskabsforordning (om varers toldværdi) udtalte, at forordningen skulle være i overensstemmelse med en konvention om varers toldværdi, som samtlige medlemsstater er kontraherende parter i, skyldes det, at fællesskabsforordningen næsten ordret gengav konventionens bestemmelser. Omvendt bygger i nærværende sag den folkeretlige ordning, der gælder for fiskerirettigheder (således som denne ordning følger af London-konventionen og bilaterale aftaler), på et andet princip end fællesskabsordningen, og derfor peger tilsyneladende intet på en slet og ret gennemførelse i fællesskabsretten af virkninger, der er affødt af folkeretlige overenskomster.

47. e) Endelig skal jeg vedrørende argumentet om, at naturbegivenheder (erosion) medfører en flytning af basislinjen mod land, hvilket af folkeretlige grunde uundgåeligt må få følger for afgrænsningen af de områder, for hvilke særlige fiskerirettigheder gør sig gældende (idet en tilsvarende flytning af fiskerifarvandenes ydre grænser ikke er til at komme uden om), at der hermed efter min mening ikke synes at foreligge et forhold, der kan bevirke, at variable basislinjer skal anerkendes på det område, jeg her beskæftiger mig med.

48. Faktisk lader, som Kommissionens befuldmægtigede korrekt har anført under den mundtlige forhandling, sådanne begivenheder sig absolut forene med faste, uforanderlige områder, hvori der består særlige fiskerirettigheder for andre medlemsstater. Lad mig således erindre om, at fiskerifarvandene fra 1977 blev udvidet til 200 sømil. Selv om det antages, at enhver ændring af basislinjerne af folkeretlige grunde uundgåeligt medfører en tilsvarende ændring af de ydre grænser for det område, der fiskerimæssigt hører under statens højhedsområde, berøres

9 — Jf. direktivets artikel 8.

10 — Domstolens dom af 23.11.1977 (sag 38/77, Enka BV mod Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Arnhem (»toldværdi — omkostninger ved oplæggelse«), Sml. s. 2203).

derfor fiskerirettigheder i området mellem seks og tolv sømil slet ikke heraf. Med andre ord har fællesskabsordningen i dette område uden besvær fortsat forrang, idet konflikter med den internationale offentlige ret er udelukket.

C — Forslag til afgørelse

49. Sammenfattende er Kommissionens synspunkt det bedst underbyggede, og jeg skal derfor foreslå Domstolen at tage Kommissionens påstand til følge og fastslå, at Det Forenede Kongerige har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten ved — i forbindelse med de fiskeriordninger, som er fastsat for Det Forenede Kongeriges kystfarvande i bilag I, sammenholdt med artikel 6, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne — i visse områder at anvende nye basislinjer, som er trukket længere ude fra kysten end de basislinjer, der var gældende den 25. januar 1983. Det Forenede Kongerige bør pålægges at betale sagens omkostninger, herunder intervenientens omkostninger.