FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 17. oktober 1995 *

1. Baggrunden for den foreliggende sag, som er anlagt i medfør af EF-traktatens artikel 169, er det overdrevne fiskeri efter ansjos, som fransk registrerede fartøjer foretog i 1991 og 1992, og de franske myndigheders manglende forfølgelse af de ansvarlige herfor.

I — De relevante fællesskabsretlige bestemmelser

2. I artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne [1] (herefter »1983-forordningen«) bestemmes det, at ordningen har til formål:

»... at beskytte fiskebankerne, bevare havets biologiske ressourcer og sikre en afbalanceret udnyttelse heraf på et varigt grundlag og på tilfredsstillende økonomiske og sociale betingelser ...«.

De bevaringsforanstaltninger, som er nødvendige til gennemførelse af disse målsætninger, og som vedtages af Rådet på forslag af Kommissionen, kan omfatte ikke blot traditionelle metoder som lukkede sæsoner eller områder, bestemmelser om fiskeredskaber og mindste fiskestørrelse, men tillige fastsættelse af samlede tilladte fangstmængder (herefter »TAC«) for de enkelte bestande eller grupper af bestande, for hvilke en begrænsning af fangsterne viser sig påkrævet.

3. 1983-forordningens artikel 3, stk. 1, lyder:

»Skulle det for en fiskeart eller beslægtede fiskearter vise sig påkrævet at begrænse fangsternes størrelse, fastsættes årligt det samlede antal fangster af de enkelte bestande eller grupper af bestande, den andel, der står til rådighed for Fællesskabet, samt eventuelt de samlede fangster, som er indrømmet tredjelande, og de særlige betingelser, der skal gælde for disse fangster.«

* Originalsprog: engelsk.

1 — EFT L 24, s. 1.

Artikel 4, stk. 1, bestemmer følgende:

»De fangstmængder, der står til rådighed for Fællesskabet, som omhandlet i artikel 3, fordeles mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver enkelt medlemsstat sikres et relativt stabilt fiskeri med hensyn til hver af de pågældende bestande.«

4. På grundlag af 1983-forordningen har Rådet udstedt henholdsvis forordning (EØF) nr. 3926/90 af 20. december 1990 om fastsættelse for 1991 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder [2] (herefter »1990-forordningen«) og forordning (EØF) nr. 3882/91 af 18. december 1991 om fastsættelse for 1992 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder [3] (herefter »1991-forordningen«). Ved disse forordningers respektive artikel 3 og bilag blev de kvoter af ansjosbestanden fastsat, som tildeltes Den Franske Republik i ICES-område VIII (herefter »området«) [4]. Disse kvoter androg såvel for fiskeriåret 1991 som for fiskeriåret 1992 3 000 tons. Herudover indeholdt begge forordningers artikel 5 følgende bestemmelse:

»1. Det er forbudt at beholde om bord eller lande fangster af arter af bestande, for hvilke der er fastsat TAC eller kvoter, medmindre:

i) fangsterne er taget af fartøjer fra en medlemsstat, der har en kvote, og denne kvote ikke er opbrugt ...«

5. Funktionen af TAC-ordningen reguleres endvidere af Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri [5] (herefter »1987-forordningen«) [6]. 1987-forordningens artikel 1 bestemmer:

»1. For at sikre, at alle gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger overholdes, skal hver medlemsstat på sit område og inden for de farvande, der hører under dens højhedsområde eller jurisdiktion,

2 — EFT L 378, s. 1.

3 — EFT L 367, s. 1.

4 — I det væsentlige omfatter dette område farvandet i Biscayabugten.

5 — EFT L 207, s. 1.

6 — 1987-forordningen er siden blevet ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3483/88 af 7.11.1988 (EFT L 306, s. 2) og er nu blevet erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 af 12.10.1993 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik (EFT L 261, s. 1).

foretage overvågning af fiskeriet og dertil knyttet virksomhed. Den inspicerer fiskerfartøjer og alle aktiviteter, herunder landing, salg og opbevaring af fisk og registrering af landinger og salg, hvor inspektion kan gøre det muligt at efterprøve gennemførelsen af denne forordning.

2. Såfremt en medlemsstats kompetente myndigheder efter en overvågning eller inspektion i henhold til stk. 1, konstaterer, at de gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger ikke er overholdt, anlægger de straffesag eller træffer administrative foranstaltninger mod det pågældende fartøjs skipper eller enhver anden ansvarshavende person.«

6. I henhold til 1987-forordningens artikel 11, stk. 1, afskrives fisk, som er taget af fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, på denne medlemsstats kvote. I henhold til artikel 9, stk. 1 og 2, er medlemsstaterne i den forbindelse forpligtet til inden den 15. i hver måned at registrere alle landinger fra medlemsstatens fartøjer, og at give Kommissionen meddelelse om alle fisk, som er undergivet TAC eller kvoter, og som er landet i medlemsstatens havne i løbet af den foregående måned.

7. 1987-forordningens artikel 11, stk. 2, bestemmer:

»Hver medlemsstat *fastsætter* den dato, på hvilken fangsterne af en kvoteret bestand eller gruppe af bestande, taget af fiskerfartøjer, som fører dens flag eller er registreret i denne, *må antages at have opbrugt den kvote, der er blevet den tildelt for denne bestand eller gruppe af bestande.* Medlemsstaten nedlægger fra denne dato foreløbigt forbud mod fiskeri af fisk af denne bestand eller gruppe af bestande for de nævnte fartøjer samt forbud mod opbevaring om bord, omladning og landing, såfremt fangsterne er foretaget efter denne dato, og fastsætter den dato, indtil hvilken omladning og landing eller sidste meddelelse om fangster er tilladt. Denne foranstaltning meddeles *straks* Kommissionen, som underretter de øvrige medlemsstater herom« (min fremhævelse).

Efter underretning om det foreløbige forbud skal Kommissionen i medfør af artikel 11, stk. 3, på grundlag af de foreliggende oplysninger fastsætte den dato, på hvilken den pågældende medlemsstats kvote må antages at være opbrugt, og underrette den berørte medlemsstat herom. Kommissionen kan også fastsætte en sådan dato på eget initiativ. I

henhold til artikel 11, stk. 3, har en fastsættelse af denne dato følgende betydning:

»Fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, ophører med at fiske en art af en kvoteret bestand eller gruppe af bestande på den dato, på hvilken den kvote, der for denne art af den pågældende bestand eller gruppe af bestande er tildelt vedkommende medlemsstat, må antages at være opbrugt; disse fartøjer ophører med at omlade eller lande, lade omlade eller lande eller beholde disse fangster om bord, såfremt de er foretaget efter denne dato.«

8. I henhold til artikel 11b i 1987-forordningen i den ændrede udgave [7] kan en medlemsstat, såfremt den konstaterer, at et fiskerfartøj fra denne stat ikke har overholdt bevarings- eller kontrolforanstaltningerne, fastsætte yderligere kontrolforanstaltninger for det pågældende fartøj. Disse kan omfatte inspektion af fartøjet eller tilladelse til kun at lande fisk »... hvis fartøjet medfører et dokument, der er attesteret af registreringsmedlemsstaten med angivelse af, at denne medlemsstat har inspiceret fartøjet i løbet af de sidste to måneder.«

7 — Artikel 11b blev indføjet ved artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3483/88, jf. ovenfor.

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — *Faktiske omstændigheder*

i) Fiskeriåret 1991

9. Selv om den relevante franske kvote i henhold til de tal, Kommissionen havde til rådighed, og som ikke er blevet bestridt af Den Franske Republik, androg 3 000 tons, androg fangsterne af ansjosbestanden i området, taget af franske fartøjer mellem den 1. januar 1991 og den 28. februar 1991 3 397,2 tons [8]. Ikke desto mindre traf Den Franske Republik ikke nogen foranstaltninger til at indføre et foreløbigt fiskeriforbud. Da Kommissionen blev opmærksom på situationen i kraft af de for sent givne oplysninger fra de franske myndigheder, var den nødsaget til at handle på eget initiativ. Den udstedte forordning (EØF) nr. 1326/91 af 21. maj 1991 om indstilling af fiskeri efter ansjos fra fartøjer, som fører fransk flag (herefter »1991-forordningen«), som trådte i kraft den 24. maj 1991 [9]. Ved artikel 1 forbydes fiskeri efter ansjos i farvandene i området »... fra fartøjer, der fører fransk flag eller er registreret i Frankrig, ...« samt omladning og landing af den nævnte bestand.

8 — Kommissionen har baseret dette tal på sin opgørelse ved årets afslutning af de månedlige fangsttal, som de franske myndigheder meddelte den (hvoraf den første ikke blev fremsendt før den 5.5.1991).

9 — EFT L 127, s. 11.

10. Ifølge oplysninger, som de franske myndigheder meddelte Kommissionen, havde franske fartøjer allerede landet 6 020,6 tons ansjos i Frankrig ved udgangen af maj 1991. Dette udgør mere end det dobbelte af den pågældende kvote. Imidlertid fortsatte fiskeriet efter ansjos, dog i mindre omfang, trods det ved Kommissionens forordning udstedte forbud, hvilket resulterede i, at den samlede fangst for året var steget til 6 402 tons.

ii) Fiskeriåret 1992

11. En tilsvarende, men alvorligere tilsidesættelse af den franske kvote fandt sted i området i 1992. Selv om kvoten var blevet overskredet ved udgangen af februar (der var blevet landet 3 430,4 tons), bestod de franske myndigheders eneste handling i at underrette Kommissionen ved en note af 2. april 1992, som svar på Kommissionens anmodning af 17. marts 1992 om oplysninger, hvorved det oplystes, at franske fartøjers fangster af ansjos i området androg 3 473 tons mellem den 1. januar 1992 og den 29. marts 1992. Igen undlod myndighederne at tage skridt til fastsættelse af en dato, fra hvilken kvoten antageligt ville være opbrugt, eller i konsekvens heraf at indføre et foreløbigt fiskeriforbud. Endnu en gang måtte Kommissionen forbyde yderligere fiskeri. Den udstedte forordning (EØF) nr. 942/92 af 13. april 1992 om indstilling af fiskeri efter ansjos fra fartøjer, som fører fransk flag [10] (herefter »Kommissionens 1992-forordning«), som trådte i kraft den 16. april 1992. Ikke desto mindre fortsatte fiskeriet og ved udgangen af juli var der blevet landet 5 390 tons ansjos [11].

12. Herefter (den 3.7.1992) var Frankrig i stand til fra Spanien at opnå en overførsel på 6 000 tons af den spanske kvote for ansjos i området, således at den oprindelige franske kvote blev forhøjet til 9 000 tons. Denne overførsel indebar, at Kommissionen med virkning fra den 5. august 1992 kunne ophæve sit tidligere forbud [12]. Efter den formelle, lovlige »genåbning« af fiskeriet steg fangsterne til 8 995,4 tons ved udgangen af september. Endnu engang undlod de franske myndigheder at udstede et foreløbigt forbud mod yderligere fiskeri. Fiskeriet fortsatte i uformindsket omfang og den samlede fangst af ansjos androg 12 781 tons ved udgangen af november og 14 013 tons ved udgangen af året.

10 — EFT L 101, s. 42.

11 — Tallet på 5 390 tons er baseret på de månedlige tal meddelt til Kommissionen. De endelige tal, som efterfølgende stod til Kommissionens rådighed, viser, at der ved udgangen af juli 1992 faktisk var blevet landet 5 559,4 tons.

12 — Jf. Kommissionens forordning (EØF) nr. 2265/92 af 31.7.1992 om ophævelse af forordning (EØF) nr. 942/92 om indstilling af fiskeri efter ansjos fra fartøjer, som fører fransk flag (EFT L 220, s. 5). Den reelle situation var selvfølgelig, at fiskeriet, trods forbuddet, aldrig havde været indstillet.

B — *Retsforhandlinger*

13. Kommissionen indledte den administrative del af traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 169 ved åbningsskrivelse af 6. juni 1993 rettet til den franske regering. Kommissionen anførte, at Den Franske Republik ved ikke at have truffet foranstaltninger til sikring af, at den franske kvote for fangst af ansjos i området ville blive overholdt i 1991 og 1992, havde undladt at efterkomme sine forpligtelser i henhold til de relevante forordninger.

14. Den 22. juli 1993 anerkendte den franske regering som svar på åbningsskrivelsen, at den ikke »hurtigt« havde truffet nationale foranstaltninger til at forbyde det pågældende fiskeri, selv om kvoten var, eller var tæt ved at være, opbrugt. Regeringen indskrænkede sig til at fremsætte to bemærkninger. For det første henviste den til, at den i 1992 havde forhandlet — med en vis udsigt til succes — om at opnå en overførsel af en kvote fra Spanien, hvilket ville forhøje den samlede franske kvote til et niveau, som ville dække det formodede omfang af overskridelsen i forhold til den oprindelige kvote, henset til omfanget af overskridelsen i 1991. For det andet stillede regeringen spørgsmålstegn ved effektiviteten af kvotesystemet som middel til beskyttelse af ansjosbestanden. Efter regeringens opfattelse måtte et mere effektivt system omfatte forbud mod fiskeri i visse områder og på visse tidspunkter.

15. Kommissionen betragtede dette svar som en reel vedkendelse af ansvar for så vidt angik de traktatbrud, som var blevet fremført i åbningsskrivelsen; den fremsatte derfor en begrundet udtalelse over for Den Franske Republik den 2. maj 1994, men modtog intet svar. Stævningen i den foreliggende sag blevet registreret på Domstolens Justitskontor den 28. februar 1995 og de heri nedlagte påstande er identiske med de, som blev fremsat i den begrundede udtalelse.

16. I stævningen har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Den Franske Republik

— ved ikke at have nedlagt foreløbigt forbud mod franske fartøjers fiskeri af fisk af ansjosbestanden i ICES-område VIII med henblik på at sikre overholdelsen af de kvoter, den havde fået tildelt i 1991 og 1992, og

— ved ikke at have forfulgt de ansvarlige for det fiskeri og den virksomhed forbundet med fiskeri af samme bestand, som fandt sted efter de af Kommissionen i 1991 og 1992 nedlagte forbud mod fiskeri,

har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 2, og artikel 1 i 1987-forordningen, sammenholdt med artikel 3 i og bilagene til 1990-forordningen og 1991-forordningen.

2) Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17. Den Franske Republik har afgivet svarskrift, dateret den 28. april 1995. Henset til svarskriftet har Kommissionen ikke fundet det fornødent at afgive replik. I henhold til artikel 44a i procesreglementet har Domstolen truffet afgørelse om ikke at afholde mundtlig forhandling.

III — Parternes bemærkninger

A — *Kommissionen*

i) Undladelse af at træffe foreløbige foranstaltninger

18. Kommissionen har gjort gældende, at medlemsstaterne i henhold til 1987-forordningens artikel 11, stk. 2, er forpligtet til at forhindre, at deres kvoter bliver overskredet, idet de, allerede før kvoten er opbrugt, skal træffe de nødvendige foreløbige foranstaltninger til standsning af fiskeriet, således at det sikres, at kvoten ikke efterfølgende bliver overskredet. Henvisningen til den dato, fra hvilken kvoten »*må antages at være opbrugt*« (Kommissionens fremhævelse) angiver klart, at der skal gribes ind præventivt, når det tidspunktet nærmer sig, hvor kvoten vil være opbrugt. Denne forpligtelse skal fortolkes strengt, da enhver anden fortolkning vil bringe virkeliggørelsen af målsætningerne i lovgivningen, dvs. bevarelsen af fiskeressourcerne, i fare. Det kan derfor ikke betragtes som foreneligt med denne forpligtelse for medlemsstaterne, at disse afventer, at deres kvoter opbruges, før de træffer foranstaltninger. Kommissionen har gjort gældende, at denne fortolkning fuldt ud stemmer overens med den relevante praksis fra Domstolen, og har herved henvist til Domstolens dom af 20. marts 1990, Kommissionen mod Frankrig [13], og af 8. juni 1993, Kommissionen mod Nederlandene [14].

19. Hvad angår 1991 har Kommissionen anført, at Den Franske Republik i løbet af februar burde have taget skridt til indførelse af et foreløbigt forbud mod det omhandlede fiskeri. Da der ikke blev taget nogen skridt af denne art fra de franske myndigheders side, var Kommissionen tvunget til at indføre egne foranstaltninger. Kommissionen har på dette grundlag gjort gældende, at de franske fartøjers overdrevne fangster af ansjos i 1991 direkte kan henføres til Den Franske Republiks manglende vedtagelse af passende foreløbige foranstaltninger.

13 — Sag C-62/89, Sml. I, s. 925.
14 — Sag C-52/91, Sml. I, s. 3069.

20. Hvad angår 1992 har Kommissionen gjort gældende, at Den Franske Republik også burde have truffet bestemmelse om foreløbige foranstaltninger inden udgangen af februar for at sikre, at dens oprindelige kvote ikke ville blive overskredet. Tilsvarende burde Den Franske Republik have handlet senere samme år, så snart det blev klart, at den forhøjede kvote antageligt ville blive overskredet. Ifølge Kommissionen gør muligheden for at opnå en kvote-overførsel fra en anden medlemsstat det ikke berettiget til at tilsidesætte den grundlæggende forpligtelse til at sikre overholdelse af den eksisterende kvote.

ii) Undladelse af at forfølge fartøjer involveret i ulovligt fiskeri

21. Kommissionen har gjort gældende, at Den Franske Republik i henhold til 1987-forordningens artikel 1 og artikel 11, stk. 3, samt artikel 5 i såvel 1990-som 1991-forordningen var forpligtet til at anlægge straffesag eller træffe administrative foranstaltninger mod de ansvarlige for overtrædelserne af fiskeriforbuddet. Undladelsen af at træffe nogen som helst foranstaltninger kan, i forhold til de fiskere, som fortsatte ansjosfangsten, meget vel have bestyrket det urigtige synspunkt eller indtryk, at kravet om at ophøre med at fiske, når kvoten var opbrugt, faktisk ikke var gældende i forhold til dem. Endvidere har Kommissionen fremhævet, at Domstolen allerede har fastslået, at en medlemsstats undladelse af at træffe foranstaltninger mod personer, som fisker ulovligt, i tilfælde, hvor overtrædelserne kunne være konstateret af medlemsstatens myndigheder, udgør en tilsidesættelse af medlemsstatens forpligtelser i henhold til 1987-forordningens artikel 1 [15].

B — *Frankrig*

22. Den Franske Republik har i svarskriftet hverken anfægtet de påstande, som Kommissionen har nedlagt i stævningen, eller bestridt de retlige argumenter, som ligger til grund for disse. Den franske regering har indskrænket sig til to bemærkninger.

23. For det første medgav den franske regering, at fiskeriet i 1991 blev bragt til ophør senere end det burde have være, men den begrundede forsinkelsen med svagheder i sit statistiske informationsindsamlingssystem, hvilket indebar, at overskridelsen af kvoten ikke var kommet til de franske myndigheders kendskab før begyndelsen af maj. På grundlag af denne viden sendte myndighederne den 22. maj 1991 telex-meddelelser til de forskellige, relevante søfartsmyndigheder og til Comité central des pêches maritimes, hvori de gav oplysning om Kommissionens forestående handling, hvorved yderligere fiskeri efter ansjos ville blive forbudt, og anmodede disse myndigheder om at sørge for, at denne meddelelse blev bragt i cirkulation [16].

15 — Kommissionen har henvist til dom af 11.6.1991, sag C-64/88, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2727, præmis 24.

16 — Faktisk havde Kommissionen allerede (den 21.5.) vedtaget 1991-forordningen. Imidlertid trådte forordningen i henhold til artikel 2 først i kraft den 24.5.1991.

24. For så vidt angår det andet led i Kommissionens påstand har den franske regering anerkendt, at den ikke traf nogen foranstaltninger om forfølgelse af de ansvarlige for, hvad den har anerkendt som ulovligt fiskeri efter ansjos, men den har gjort gældende, at dette skyldtes de vanskelige socioøkonomiske forhold, som på daværende tidspunkt herskede inden for ansjosfiskeriet [17]. Disse omstændigheder (frygt for alvorlige samfundsmæssige forstyrrelser, besættelse af offentlige bygninger og havneblokader) tvang de franske myndigheder til at afstå fra at gribe ind. Den franske regering har desuden anført, at denne politik lettede den efterfølgende genoprettelse af et klima af gensidig tillid og dialog mellem den og ansjosfiskerne for så vidt angik behovet for en ordentlig styring af fiskeressourcerne.

IV — Retlig vurdering og konklusion

25. Den Franske Republik bestrider ikke, at den hverken i 1991 eller 1992 rettidigt traf bestemmelse om foreløbige foranstaltninger om forbud mod det omhandlede fiskeri efter ansjos, da det tidspunkt nærmere sig, hvor kvoten ville være opbrugt. Artikel 11, stk. 2, pålægger medlemsstaterne en klar og utvetydig forpligtelse. Denne forpligtelse er opbygget efter modellen i artikel 10, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2057/82 af 29. juni 1982 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol med fiskeri fra fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne [18], som allerede er blevet fortolket af Domstolen i forbindelse med tidligere traktatbrudssager, som Kommissionen har anlagt mod Frankrig [19]. I den sag fandt Domstolen, at »... medlemsstaterne rettidigt skal træffe enhver nødvendig foranstaltning for at forhindre overskridelser af de pågældende kvoter, således at de kvoter, som er tildelt medlemsstaterne, overholdes af hensyn til bevarelsen af fiskeressourcerne« [20]. Som følge af denne forpligtelse skal den berørte medlemsstat »... træffe retligt bindende foranstaltninger vedrørende et foreløbigt fiskeriforbud *forud for det tidspunkt, hvor kvoterne var opfisket*« [21] (min fremhævelse). I sit forslag til afgørelse forklarede generaladvokat Jacobs tydeligt ræsonnementet bag denne fortolkning, idet han — efter at have fastslået, hvilken væsentlig rolle de foreløbige forbud spiller ved sikringen af, at kvoterne bliver overholdt — konstaterede:

»En fortolkning af artikel 10, stk. 2, hvorefter medlemsstaterne kan opfiske kvoten, inden de handler eller vedtager foranstaltninger, der ikke er retligt bindende, kan ikke forenes med kvoternes bindende karakter. En sådan fortolkning ville ligeledes være i strid med det grundlæggende formål med kvoter, nemlig bevarelse af knappe fiskeressourcer« [22].

17 — Den franske regering har udtrykkeligt begrænset den tidsmæssige udstrækning af dette anbringende til fiskeriåret 1992.

18 — EFT L 220, s 1.

19 — Jf. note 13, sag C-62/89.

20 — Sammesteds, præmis 17.

21 — Sammesteds, præmis 18.

22 — Sammesteds, punkt 20 i forslaget til afgørelse.

26. Hvad angår 1991 har den franske regering anført, at dens undladelse af at træffe passende foreløbige foranstaltninger skyldtes mangler ved dens informationsindsamlingssystem. Et tilsvarende anbringende vedrørende de praktiske vanskeligheder ved at forudse den forestående opfiskning af kvoterne blev fremført i den ovennævnte sag, hvor det blev klart forkastet af Domstolen, der udtalte, at det fulgte af fast praksis, at »... en medlemsstat ikke [kan] henvise til praktiske vanskeligheder som begrundelse for en manglende gennemførelse af passende kontrolforanstaltninger« [23].

27. Dernæst blev overtrædelsen ikke imødegået på tilfredsstillende vis, selv efter at kendskabet til overskridelsen af kvoten var blevet åbenbart. Den franske regerings eneste reaktion var at sende et telex til sine søfartsmyndigheder, som derved blev anmodet om at bekendtgøre den foranstaltning, som Kommissionen var ved at træffe som en direkte følge af Den Franske Republiks manglende indsats for at sikre, at franske fiskerfartøjer overholdt den kvote, som var tildelt Frankrig. Under hensyntagen til såvel den utvetydige karakter som vigtigheden af den bevaringsforpligtelse, som er pålagt medlemsstaterne ved 1987-forordningens artikel 11, stk. 2, må en sådan reaktion anses for fuldstændigt utilstrækkelig.

28. I 1992 synes de franske myndigheders indstilling til den omstændighed, at kvoten blev opbrugt, at have været at forlade sig på udsigten til overførsel af en del af den spanske kvote. Domstolen har allerede tidligere fastslået, at medlemsstaterne ikke må forlade sig på den blotte mulighed for en senere kvoteudveksling med henblik på at frigøre sig for forpligtelserne i henhold til Fællesskabets fiskerilovgivning:

»... Sådanne forhandlinger, hvis udfald i øvrigt er usikkert, kan ikke berettige, at fiskeriet fortsætter, efter at kvoten er opfisket; såfremt forsøget på at opnå en forhøjelse af kvoten ved hjælp af en kvoteudveksling mislykkes, eller de mængder, der opnås, ikke er tilstrækkelige til at dække de faktiske fangster, indebærer enhver forsinkelse af en foreløbig lukning af fiskeriet en risiko for en endnu større kvoteoverskridelse. Det følger heraf, at enhver aftale om kvoteudveksling med en anden medlemsstat med henblik på en kvoteforhøjelse skal indgås, enten før den oprindelige kvote er opfisket eller efter nedlæggelsen af det foreløbige fiskeriforbud« [24].

Ingen af disse betingelser var opfyldt i denne sag. Selv efter at overførslen af kvoten var sikret, var de franske myndigheder ikke i stand til at forhindre, at den forhøjede kvote ulovligt blev overskredet af franske fiskerfartøjer.

23 — Sammesteds, præmis 23.

24 — Jf. note 13, sag C-62/89, præmis 13.

29. Derfor finder jeg, at der bør gives Kommissionen medhold i den nedlagte påstand om, at Den Franske Republik med urette undlod at tage skridt til at indføre et foreløbigt forbud mod det omhandlede fiskeri efter ansjos for derved at sikre, at de kvoter, som var tildelt Frankrig for 1991 og 1992, blev overholdt.

30. Kommissionen har endvidere nedlagt en påstand vedrørende de franske myndigheders manglende forfølgelse — i form af anlæg af straffesag eller ved at træffe administrative foranstaltninger — af de franske fartøjer, som var ansvarlige det fortsatte fiskeri trods den omstændighed, at Den Franske Republiks kvoter for 1991 og 1992 var opbrugt, og af de ansvarlige for den virksomhed forbundet med fiskeri af samme bestand. Kommissionen har med rette fremhævet, at en sådan undladelse udgør en klar overtrædelse af 1987-forordningens artikel 1 sammenholdt med artikel 11, stk. 3, og artikel 5 i hhv. 1990- og 1991-forordningen. Kommissionens henvisning til »virksomhed forbundet med« bør omfatte sådanne accessoriske handlinger som nævnes i artikel 11, stk. 3. Efter min opfattelse har Kommissionen også med rette gjort gældende, at de manglende effektive straffeforanstaltninger mod sådanne overtrædelser bringer kvotesystemets funktion i fare. Hvad angår 1991 har Den Franske Republik ikke fremført nogen anbringender, der enten kunne begrunde eller undskylde undladelserne. Det er derfor klart, at der bør gives Kommissionen medhold i den nedlagte påstand vedrørende de franske myndigheder manglende handling for så vidt angår fiskeriåret 1991.

31. Som begrundelse for ikke at have truffet nogen som helst foranstaltninger til at efterkomme sine forpligtelser i henhold til den pågældende fællesskabslovgivning har den franske regering, hvad angår 1992, henvist (i form af avisudklip, der er vedlagt som bilag til svarskriftet) til de spændte socioøkonomiske forhold i den berørte branche og til sandsynligheden for, at der ville opstå social uro, og at der kunne finde strafbare handlinger sted, såfremt den havde forsøgt at forfølge de fartøjer, som foretog ulovligt fiskeri. Jeg finder, at en sådan indstilling til gennemførelsen af fællesskabslovgivningen fra en medlemsstats side er åbenbart uacceptabel. Traktatens artikel 189, stk. 2, foreskriver, at forordninger er almengyldige, bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Traktatens artikel 5 pålægger medlemsstaterne en streng forpligtelse til at samarbejde og til at træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af traktatens mål.

32. Heraf følger efter min opfattelse, at medlemsstaterne i tilfælde, hvor de konkret er pålagt at håndhæve fællesskabsretten, er forpligtet til anvende deres fulde statsapparat, om nødvendigt inklusive deres politimæssige beføjelser, for at sikre, at de opfylder deres forpligtelser. 1987-forordningens artikel 1, stk. 2, giver ikke anledning til tvivl for så vidt angår denne pligt, hvorimod det overlades til medlemsstaten at vælge mellem passende og virksomme strafferetlige eller administrative indgreb. Rækkevidden af denne forpligtelse kan reduceres under helt exceptionelle omstændigheder, hvor en medlemsstat på grund af en konkret hændelse, der udgør force majeure, er ude af stand til at opfylde

sine forpligtelser [25]. Under de omstændigheder, som foreligger i denne sag, finder jeg, at selv hvis den franske regering formelt havde forsøgt at påberåbe sig den herskende socio-økonomiske situation som bevis for den type »uoverstigelige vanskeligheder«, som kunne udgøre force majeure, ville jeg have været alvorligt i tvivl ikke blot om den bevismæssige værdi af avisudklip, fremlagt til støtte for et sådant anbringende, men — hvilket er mere grundlæggende — om, hvorvidt de pågældende socio-økonomiske omstændigheder nogensinde kunne begrunde, at en medlemsstat undlader at forfølge sine egne statsborgeres tilsidesættelser af fællesskabsretten [26]. I denne sag er der imidlertid ikke blevet fremført nogen sådant anbringende. I lyset af Den Franske Republiks ubestridte undladelse af at efterkomme sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten i 1992 er min konklusion derfor, at der bør gives Kommissionen medhold i dens påstand på dette punkt.

Forslag til afgørelse

33. Jeg finder følgelig, at Domstolen bør

1) fastslå, at Den Franske Republik

— ved ikke at have nedlagt forbud over for franske fartøjer mod fiskeri af fisk af ansjosbestanden i ICES-område VIII med henblik på at sikre overholdelsen af de kvoter den havde fået tildelt i 1991 og 1992, og

— ved ikke i 1991 og 1992 på en effektiv måde administrativt eller strafferetligt at have forfulgt de ansvarlige for det fiskeri og den virksomhed, forbundet

25 — Se f.eks. dom af 11.7.1985, sag 101/94, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2629, hvori Domstolen anerkendte, at et bombeattentat mod en datacentral kunne have udgjort force majeure (i hvert fald i en vis, ikke langstrakt periode) hvad angår Italiens manglende indsamling af visse statistiske oplysninger, som krævedes i henhold til fællesskabslovgivningen.

26 — Sammesteds, præmis 16.

med fiskeri af samme bestand, som fandt sted efter, at Kommissionen i den pågældende år havde nedlagt forbud mod fiskeri,

har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 1 og 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87, sammenholdt med artikel 3 i og bilagene til Rådets forordning (EØF) nr. 3926/90 og Rådets forordning (EØF) nr. 3882/91.

2) tilpligte Den Franske Republik at betale sagens omkostninger.