FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

föredraget den 17 oktober 1995 *

1. Detta förfarande enligt artikel 169 i fördraget har sin grund i att fiskefartyg, vilka förde fransk flagg, under år 1991 och 1992 olovligen bedrev ansjovisfiske och att franska myndigheter inte vidtagit rättsliga åtgärder mot de ansvariga för verksamheten.

I — Relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelser

2. I rådets förordning (EEG) nr 170/83 (nedan kallad "1983 års förordning") [1] om ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna anges i artikel 1 att syftet med systemet är att:

"säkerställa att fiskevatten skyddas, att havens biologiska resurser bevaras och att dessa utnyttjas på ett balanserat och långsiktigt sätt och under lämpliga ekonomiska och sociala omständigheter".

3. I artikel 3.1 i 1983 års förordning anges att:

"Skulle det för en fiskart eller en grupp av besläktade fiskarter bli nödvändigt att begränsa fångsternas storlek, skall årligen fastställas en total tillåten fångstmängd av varje bestånd eller grupp av bestånd, den andel som står till gemenskapens förfogande, samt i förekommande fall den totala fångstmängd som tillerkänns tredje land, liksom även de villkor som gäller för fångsterna."

De åtgärder för bevarande som är nödvändiga för att uppnå dessa syften och som skall antas av rådet på förslag av kommissionen, kan utöver traditionella åtgärder såsom tider och zoner inom vilka fiske är förbjudet, bestämmelser avseende fiskeredskap och en fastställd minsta tillåtna fiskstorlek, även bestå i att en total tillåten fångstmängd fastställs ("TAC") per bestånd eller grupper av bestånd i de fall detta visar sig nödvändigt.

* Originalspråk: engelska.

1 — EGT nr L 24, 1983, s. 1 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

I artikel 4.1 anges följande:

"De fångstmängder som står till gemenskapens förfogande och som nämns i artikel 3, skall fördelas mellan medlemsstaterna på så sätt att varje medlemsstat tillförsäkras ett relativt stabilt fiske avseende dessa bestånd."

4. På grundval av 1983 års förordning antog rådet förordning (EEG) nr 3926/90 av den 20 december 1990 [2] (nedan kallad "1990 års förordning") och förordning (EEG) nr 3882/91 [3] (nedan kallad "1991 års förordning") i vilka TAC för år 1991 och 1992 fastställdes för vissa fiskbestånd eller grupper av bestånd samt fångstmängderna och fångstvillkoren för dessa. Genom respektive förordnings artikel 3 och bilaga fastställs de kvoter som givits Republiken Frankrike i fråga om ansjovis i ICES-område VIII ("området"). [4] Dessa kvoter uppgick till 3 000 ton för båda fiskeåren 1991 och 1992.

Vidare innehöll artikel 5 i båda förordningarna följande bestämmelse:

"1. Det är förbjudet att bevara ombord eller att landa fångster för vilka TAC eller kvoter har fastställts om inte

i) fångsterna är landade från fartyg i en medlemsstat som har tilldelats en kvot och denna kvot inte är uttömd".

5. TAC-systemet regleras också genom rådets förordning (EEG) nr 2241/87 [5] vari vissa åtgärder för kontroll av fisket fastställs (nedan kallad "1987 års förordning") [6]. I artikel 1 i 1987 års förordning anges följande:

"1. För att säkerställa att alla gällande regler om åtgärder för bevarande och kontroll följs skall varje medlemsstat inom sitt territorium och inom de marina farvatten som lyder under dess överhöghet och jurisdiktion

2 — EGT nr L 378, 1990, s. 1 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

3 — EGT nr L 367, 1991, s. 1 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

4 — Detta område omfattar i huvudsak Gascognebukten.

5 — EGT nr L 207, 1987, s. 1.

6 — 1987 års förordning har ändrats genom rådets förordning (EEG) nr 3483/88 av den 7 november 1988 (EGT nr L 306, 1988, s. 2) och har nu ersatts av rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om ett kontrollsystem som är tillämpligt på den gemensamma fiskepolitiken (EGT nr L 261, 1993, s. 1).

utöva kontroll över fisket och angränsande verksamhet. Det skall inspektera fiskefartyg och all sådan verksamhet, inbegripet landning, försäljning och lagring av fisk samt registrering av landningar och försäljning, där man genom en inspektion har möjlighet att granska tillämpningen av denna förordning.

2. Om en medlemsstats behöriga myndigheter efter en sådan kontroll eller inspektion som avses i punkt 1 finner att gällande bestämmelser om åtgärder för bevarande och kontroll inte uppfyllts, skall de vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot det berörda fartygets befälhavare eller någon annan ansvarig person."

6. Enligt artikel 11.1 i 1987 års förordning skall alla fångster som tas av fiskefartyg som för en medlemsstats flagg eller är registrerade i en medlemsstat inräknas i medlemsstatens kvot. Av denna anledning är alla medlemsstater enligt artikel 9.1 och 9.2 skyldiga att före den 15 i varje månad se till att all fisk som landas från dess fiskefartyg registreras och till kommissionen anmäla all fisk som omfattas av TAC eller bestämmelser om kvoter och som landats i dess hamnar under föregående månad.

7. I artikel 11.2 i 1987 års förordning anges följande:

"2. Varje medlemsstat *skall fastställa* ett datum för när fångsterna av ett kvoterat bestånd eller en kvoterad grupp av bestånd som tagits från fiskefartyg som för denna medlemsstats flagg eller är registrerade i denna medlemsstat *skall anses ha förbrukat den kvot som den tilldelats för detta bestånd eller denna grupp av bestånd.* Från detta datum *skall* medlemsstaten tills vidare förbjuda att fisk som ingår i detta bestånd eller denna grupp av bestånd fångas från dessa fartyg, och att sådan fisk som fångats efter detta datum bevaras ombord, lastas om och landas, och *skall* fastställa ett datum, fram till vilket det är tillåtet att lasta om, landa eller lämna de sista anmälningarna om fångster. Denna åtgärd *skall utan dröjsmål* anmälas till kommissionen, som sedan skall underrätta de övriga medlemsstaterna om denna." (Mina kursiveringar).

Efter det att kommissionen underrättats om det tills vidare gällande förbudet skall den enligt artikel 11.3 på grundval av den tillgängliga informationen fastställa datumet för när den aktuella medlemsstatens kvot skall anses vara förbrukad, och underrätta den berörda medlemsstaten därom. Kommissionen kan också fastställa ett sådant datum på eget initiativ. Att kommissionen fastställer ett

sådant datum innebär enligt artikel 11.3 följande:

"Fiskefartyg som för en medlemsstats flagg eller är registrerade i en medlemsstat skall upphöra med att fiska en art ur ett kvoterat bestånd eller en kvoterad grupp av bestånd den dag den tilldelade kvoten av ifrågavarande bestånd eller grupp av bestånd skall anses vara förbrukad; dessa fartyg skall upphöra med att lasta om eller landa, låta lasta om eller landa eller bevara sådana fångster ombord om de tagits efter detta datum."

8. Enligt artikel 11b i 1987 års förordning i dess ändrade lydelse [7] kan en medlemsstat, om den konstaterar att ett av dess fiskefartyg inte efterlever bestämmelserna om bevarande och kontroll, besluta om ytterligare kontrollåtgärder i fråga om detta fartyg. Sådana kontroller kan inbegripa inspektion av fartyget och kan innebära att det ges tillstånd att landa den aktuella fisken enbart om "fartyget ombord har en handling som attesterats av den medlemsstat där fartyget är registrerat och i vilket anges att denna stat har inspekterat fartyget inom de senaste två månaderna".

7 — Artikel 11b infördes genom artikel 1.2 i rådets förordning (EEG) nr 3483/88, se ovan.

II — Faktiska omständigheter och förfarandet

A — *Faktiska omständigheter*

i) År 1991

9. Trots att den aktuella franska kvoten, enligt sifferuppgifter som kommissionen hade tillgång till och som inte bestridits av Republiken Frankrike, var 3 000 ton, uppgick franska fartygs fångster av ansjovis i området mellan den 1 januari 1991 och den 28 februari 1991 till 3 397,2 ton [8]. Republiken Frankrike vidtog trots detta inga åtgärder för att tills vidare förbjuda sådant fiske. Då kommissionen gjordes uppmärksam på förhållandena genom de uppgifter som de franska myndigheterna för sent tillhandahöll, tvingades denna att agera på eget initiativ. Den antog förordning (EEG) nr 1326/91 om förbud mot ansjovisfiske för fartyg som för fransk flagg ("1991 års kommissionsförordning"), vilken trädde i kraft den 24 maj 1991 [9]. I artikel 1 förbjuds "fartyg som för fransk flagg eller som är registrerade i Frankrike" att fiska, omlasta eller landa ansjovis från farvattnen.

8 — Kommissionen baserar denna sifferuppgift på den sammanräkning som kommissionen årligen företar av de månatliga sifferuppgifter avseende landade fångster som franska myndigheter tillhandahållit (de första av dessa uppgifter ingavs inte förrän den 5 maj 1991).

9 — EGT nr L 127, 1991, s. 11.

10. Enligt uppgifter som franska myndigheter lämnat kommissionen hade 6 020,6 ton ansjovis redan landats i Frankrike av franska fartyg vid utgången av maj månad år 1991. Detta utgör mer än den dubbla aktuella kvoten. Fisket av ansjovis fortsatte dock, om än i minskad omfattning, trots det förbud som uppställdes i 1991 års kommissionsförordning, med påföljd att den totala fångsten vid årets slut hade stigit till 6 402 ton.

ii) År 1992

11. Ett liknande, men allvarligare, åsidosättande av den franska kvoten inträffade i området under år 1992. Trots att kvoten hade överskridits vid februari månads utgång (3 430,4 ton hade landats) hade de franska myndigheterna vidtagit den enda åtgärden att genom en anmälan av den 2 april 1992 — som svar på en förfrågan om uppgifter från kommissionen daterad den 17 mars 1992 — underrätta kommissionen om att franska fartygs fångster av ansjovis i området uppgick till 3 473 ton mellan den 1 januari och den 29 mars 1992. Inte heller denna gång vidtog de några åtgärder för att fastställa datumet för när kvoten skall anses vara förbrukad, och följaktligen heller inte för att tills vidare förbjuda fiske. Ännu en gång tvingades kommissionen förbjuda vidare fiske. Den antog förordning (EEG) nr 942/92 av den 13 april 1992om förbud mot ansjovisfiske för fartyg som för fransk flagg ("1992 års kommissionsförordning"), vilken trädde ikraft den 16 april 1992 [10]. Trots detta forsatte fisket och vid juli månads utgång hade 5 390 ton ansjovis landats [11].

12. Frankrike kunde därefter (den 3 juli 1992) få till stånd en överlåtelse från Spanien av 6 000 ton av den spanska kvoten för ansjovis i området och på så sätt öka sin ursprungliga kvot till 9 000 ton. Detta föranledde kommissionen att från den 5 augusti 1992 upphäva sitt tidigare förbud [12]. Efter det formella rättsliga återupptagandet av fisket steg fångsterna till 8 995,4 ton vid september månads utgång. Inte heller denna gång antog de franska myndigheterna ett förbud mot att tills vidare bedriva fiske. Fisket fortsatte i oförminskad skala och ansjovisfångsterna nådde en total mängd om 12 781 ton vid november månads utgång och 14 013 ton vid årets slut.

10 — EGT nr L 101, 1992, s. 42.

11 — Uppgiften 5 390 ton är baserad på de månatliga sifferuppgifterna som inges till kommissionen. De slutliga sifferuppgifterna som därefter gjorts tillgängliga för kommissionen visar att vid juli månads utgång hade i praktiken 5 559,4 ton landats.

12 — Se kommissionens förordning (EEG) nr 2265/92 varigenom kommissionens förordning (EEG) nr 942/92 om förbud mot ansjovisfiske för fartyg som för fransk flagg upphävs (EGT nr L 220, s. 5). I verkligheten var det naturligtvis så, att fisket, trots förbudet, aldrig upphörde.

B — *Förfarandet*

13. Kommissionen inledde genom en formell skrivelse av den 6 juni 1993 ställd till den franska regeringen den administrativa delen av det förfarande om fördragsbrott som anges i artikel 169. Kommissionen hävdade att Republiken Frankrike hade underlåtit att uppfylla sina åligganden enligt tillämpliga förordningar genom att inte vidta åtgärder för att säkerställa att dess kvot för ansjovis i området respekterades under år 1991 och 1992.

14. Den 22 juli 1993 medgav den franska regeringen i ett svar på den formella skrivelsen att den inte "snarast" vidtagit nationella åtgärder för att förbjuda det aktuella fisket även om kvoten var, eller nästan var, förbrukad. Regeringen inskränkte sig till att göra två anmärkningar. Inledningsvis hänvisade den till den omständigheten att den år 1992 — med viss utsikt till framgång — förhandlade om att erhålla en överlåtelse av en kvot från Spanien, vilket skulle innebära att den franska kvoten uppgick till en nivå som skulle täcka överskridandet av den ursprungliga kvoten, i den omfattning som med hänsyn till 1991 års överskridande var sannolik. För det andra ifrågasatte den franska regeringen att systemet med kvoter skulle vara ett effektivt medel att skydda ansjovis. Enligt dess mening skulle systemet vara mer effektivt om det inbegrep förbud mot fiske i vissa områden och under vissa tidsperioder.

15. Kommissionen betraktade detta svar som att den franska regeringen faktiskt medgav ansvar för de överträdelser som påståtts i den formella skrivelsen och sände ett motiverat yttrande till Republiken Frankrike den 2 maj 1994, vilket inte besvarades. Förevarande ansökan diarieförde vid domstolen den 28 februari 1995 och de yrkanden som anges däri överensstämmer fullständigt med dem som anges i det motiverade yttrandet.

16. Av ansökan framgår att kommissionen yrkar att domstolen skall fastställa att

1) Republiken Frankrike

— genom att inte tills vidare förbjuda fisket ur ansjovisbeståndet i ICES-zon VIII från franska fartyg och därigenom säkerställa att Republiken Frankrikes kvoter för åren 1991 och 1992 iakttogs, samt

— genom att inte vidta rättsliga åtgärder mot de ansvariga för det fiske ur samma bestånd som jämte därmed sammanhängande verksamhet ägt rum sedan kommissionen under åren 1991 och 1992 meddelat fiskeförbud,

har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11.2 och artikel 1 i 1987 års förordning jämförd med artikel 3 och bilagorna till 1990 och 1991 års förordningar, samt

2) att Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.

17. Republiken Frankrike ingav svaromål daterat den 28 april 1995. Mot bakgrund av svaromålets karaktär fann kommissionen det inte nödvändigt att avge replik. I enlighet med artikel 44a i rättegångsreglerna beslutade domstolen att utesluta den muntliga delen av förfarandet.

III — Parternas synpunkter

A — *Kommissionen*

i) Underlåtenhet att vidta interimistiska åtgärder

18. Kommissionen har gjort gällande att enligt artikel 11.2 i 1987 års förordning är medlemsstaterna skyldiga att förebygga att deras kvoter överskrids genom att innan kvoten är förbrukad vidta sådana interimistiska åtgärder för förbud mot fiske som är nödvändiga för att säkerställa att kvoten inte därefter överskrids. Genom att hänvisa till det datum då kvoten "*skall anses ha överskridits*" (kommissionens kursivering) anges tydligt att den förebyggande åtgärden skall vidtas då ett överskridande av kvoten aktualiseras. Denna skyldighet skall tolkas strikt eftersom varje annan tolkning skulle äventyra lagstiftningens syfte, nämligen att fisketillgångarna bevaras. Det kan således inte anses vara förenligt med denna skyldighet att medlemsstaterna avvaktar att deras kvoter överskrids innan de vidtar några åtgärder. Kommissionen har hävdat att denna tolkning fullständigt överensstämmer med domstolens relevanta rättspraxis och har hänvisat till dom av den 20 mars 1990, kommissionen mot Frankrike [13], och dom av den 8 juni 1993, kommissionen mot Nederländerna [14].

19. Avseende år 1991 har kommissionen uppgivit att Republiken Frankrike skulle ha vidtagit interimistiska åtgärder för att förbjuda det aktuella fisket senast under februari månad. Då de franska myndigheterna inte vidtog några sådana åtgärder, var kommissionen tvungen att vidta egna åtgärder. Följaktligen har kommissionen hävdat att franska fartygs fångster av ansjovis som överskred kvoten under 1991 är en direkt följd av att Republiken Frankrike underlåtit att vidta lämpliga interimistiska åtgärder.

13 — C-62/89 (Rec. s. I-925).
14 — C-52/91 (Rec. s. I-3069).

20. Avseende år 1992 har kommissionen hävdat att Republiken Frankrike också borde ha vidtagit interimistiska åtgärder före februari månads utgång för att förhindra att dess ursprungliga kvot skulle komma att överskridas. Republiken Frankrike skulle således även senare under samma år ha vidtagit åtgärder så snart det stod klart att den förhöjda kvoten sannolikt skulle komma att överskridas. Enligt kommissionen gör inte möjligheten att erhålla en kvotöverföring från en annan medlemsstat att det är befogat att bortse ifrån den grundläggande skyldigheten att säkerställa att den tidigare kvoten iakttas.

ii) Underlåtenhet att ingripa mot fartyg som bedriver illegalt fiske

21. Kommissionen har gjort gällande att enligt artiklarna 1 och 11.3 i 1987 års förordning och artikel 5 i 1990 och 1991 års förordningar var Republiken Frankrike skyldig att vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot dem som var ansvariga för att ha överträtt förbudet mot fiske. Underlåtenheten att vidta sådana åtgärder har sannolikt inneburit en bekräftelse för dem som fortsatte att fiska, av den felaktiga uppfattningen eller intrycket att kravet på att inte fiska då kvoten förbrukats i praktiken inte avsåg dem. Vidare har kommissionen påpekat att domstolen redan har fastslagit att en medlemsstats underlåtenhet att vidta åtgärder mot dem som sysslar med illegalt fiske — i de fall där dess myndigheter har kunnat fastställa sådana överträdelser — utgör underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som åligger medlemsstaten enligt artikel 1 i 1987 års förordning [15].

B — *Frankrike*

22. I sitt svaromål har Republiken Frankrike inte bestridit vare sig kommissionens yrkanden i ansökan eller de grunder som anförts till stöd därför. Den franska regeringen inskränker sig till att själv framföra två synpunkter.

23. Den franska regeringen har för det första medgivit att fisket år 1991 upphörde senare än vad det borde gjort, men anfört att förseningen berodde på svagheter i det statistiska systemet vilka föranledde att överskridandet av kvoten inte kom till de franska myndigheternas kännedom före början av maj månad. På grundval av denna kunskap sände dessa myndigheter den 22 maj 1991 ett telexmeddelande till de olika berörda sjöfartsmyndigheterna och till centralkommittén för havsfiske [comité central des pêches maritimes] och upplyste dem om att kommissionen stod i begrepp att vidta åtgärder för att förbjuda vidare ansjovisfiske och bad dem vidarebefordra denna uppgift [16].

15 — Kommissionen har hänvisat till dom av den 11 juni 1991, kommissionen mot Frankrike (C-64/88, Rec. s. I-2727, punkt 24).

16 — I själva verket hade kommissionen redan (den 21 maj) antagit 1991 års förordning. I enlighet med artikel 2 trädde inte denna förordning ikraft förrän den 24 maj 1991.

24. I fråga om kommissionens andra yrkande har den franska regeringen medgivit att den inte vidtagit några åtgärder mot dem som var ansvariga för vad regeringen har medgivit utgjorde illegalt ansjovisfiske, men har hävdat att detta berodde på de allvarliga socio-ekonomiska förhållanden som då gällde inom ansjovisfiskeindustrin [17]. Dessa omständigheter (rädsla för allvarliga sociala oroligheter, ockupation av offentliga byggnader samt hamnblockader) tvingade de franska myndigheterna att avstå från att ingripa. Vidare har den franska regeringen hävdat att detta förhållningssätt underlättade återupprättandet av ett ömsesidigt förtroende parterna emellan och av en dialog mellan regeringen och ansjovisfiskarna i fråga om behovet att förvalta fiskbestånden på ett tillfredsställande sätt.

IV — Rättslig bedömning och förslag till avgörande

25. Republiken Frankrike har inte bestridit att den underlåtit att i tid vidta interimistiska åtgärder för att förbjuda det ifrågavarande ansjovisfisket vare sig under år 1991 eller år 1992, då kvoten nästan var förbrukad. I artikel 11.2 åläggs medlemsstaterna en klar och otvetydig skyldighet. Denna skyldighet har sin förebild i artikel 10.2 i rådets förordning (EEG) nr 2057/82 [18] av den 29 juni 1982 om fastställande av vissa bestämmelser för kontroll av fiske från fiskefartyg i medlemsstaterna, vilken redan har tolkats av domstolen i ett tidigare fall där kommissionen fört talan om fördragsbrott mot Frankrike [19]. I det målet fastställde domstolen att "medlemsstaterna är skyldiga att i god tid vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra att de ifrågavarande kvoterna överskrids och att säkerställa att de kvoter iakttas som tilldelats medlemsstaterna i syfte att bevara fisketillgångar" [20]. Följden av denna skyldighet var att den berörda medlemsstaten var skyldig att "vidta tvingande åtgärder för att tills vidare förbjuda allt fiske, *även innan kvoten var förbrukad*" [21] (min kursivering). Den logiska grunden för denna tolkning uttrycktes tydligt av generaladvokaten Jacobs i dennes förslag till avgörande då han — efter att ha påtalat den stora betydelsen av interimistiska ågärder för att säkerställa att kvoterna iakttas — uttalade att:

"En tolkning av artikel 10.2 som tillät att medlemsstaterna väntade med att vidta åtgärder eller att anta bestämmelser av icke bindande natur till efter det att kvoterna förbrukats, skulle strida mot kvoternas bindande karaktär. Den skulle också underminera det bärande syftet med kvoterna, nämligen att bevara knapphändiga fisketillgångar" [22].

17 — Den franska regeringen har uttryckligen tidsmässigt begränsat detta argument till att gälla fiskeåret 1992.

18 — EGT nr L 220, 1982, s. 1.
19 — Mål C-62/89, fotnot 13.
20 — Ibidem, punkt 17.
21 — Ibidem, punkt 18.
22 — Rec. 1990, s. I-942, punkt 20 i förslaget till avgörande.

26. Underlåtenheten att år 1991 vidta lämpliga interimistiska åtgärder har av den franska regeringen tillskrivits brister i det statistiska systemet. Ett liknande argument, som grundades på praktiska svårigheter att förutse den nära förestående förbrukningen av kvoter, framfördes i det föregående fallet men ogillades bestämt av domstolen som fastslog att en medlemsstat enligt fast rättspraxis "inte får underlåta att genomföra lämpliga kontrollåtgärder med hänvisning till praktiska svårigheter" [23].

27. I detta fall hanterades inte överträdelsen på ett tillfredsställande sätt ens när det stod klart att kvoten överträtts. Den franska regeringens enda åtgärd var att sända ett telexmeddelande till sjöfartsmyndigheterna, vilka därmed ombads tillkännage den åtgärd som kommissionen stod i begrepp att vidta som en direkt följd av Republiken Frankrikes underlåtenhet att säkerställa att dess fiskefartyg iakttog den kvot som tilldelats Frankrike. Med avseende både på den otvetydiga karaktären hos och betydelsen av skyldigheten att bevara tillgångar, som medlemsstaterna åläggs genom artikel 11.2 i 1987 års förordning, måste en sådan åtgärd betraktas som högst olämplig.

28. År 1992 förefaller de franska myndigheterna att avseende förbrukningen av kvoten ha förlitat sig på en överlåtelse av en del av den spanska kvoten. Domstolen har redan fastställt att medlemsstaterna inte kan stödja sig på blotta utsikten till framtida utbyten av kvoter för att undslippa de skyldigheter de åläggs genom de gemenskapsrättsliga bestämmelserna på fiskeriområdet:

"Sådana förhandlingar, vars utgång är osäker, kan inte göra ett fortsatt fiske efter det att kvoten förbrukats befogat, eftersom ett tillfälligt förbud mot fiske om det dröjde sannolikt skulle föranleda att kvoten överskreds ytterligare om försöket att höja kvoten genom överföring skulle misslyckas eller om de kvantiteter som erhållits inte täckte de gjorda fångsterna. Av detta följer att varje överenskommelse om utbyte av kvoter som sluts med en annan medlemsstat i syfte att höja en kvot måste ske antingen innan den ursprungliga kvoten är förbrukad eller efter det interimistiska fiskeförbudet" [24].

Inget av dessa villkor var uppfyllt i detta fall. Vidare förmådde inte de franska myndigheterna förhindra att den förhöjda kvoten, efter det att den ytterligare kvoten erhållits, illegalt överskreds av franska fiskefartyg.

23 — Ibidem, punkt 23.

24 — Mål C-62/89, fotnot 13, punkt 20.

29. Enligt min mening skall således kommissionens talan vinna bifall i den del den hänför sig till Republiken Frankrikes underlåtenhet att vidta interimistiska åtgärder för att förbjuda det ifrågavarande ansjovisfisket och på så sätt säkerställa att de kvoter den erhållit under år 1991 och 1992 iakttogs.

30. Kommissionen har som grund för sitt andra yrkande uppgivit att de franska myndigheterna underlåtit att vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot de av dess fiskefartyg som var ansvariga för det fortsatta fisket år 1991 och 1992 trots att Republiken Frankrikes kvoter förbrukats och mot dem som var ansvariga för därmed sammanhängande verksamhet. Som kommissionen riktigt har påpekat utgör en sådan underlåtenhet en tydlig överträdelse av artikel 1 jämförd med artikel 11.3 i 1987 års förordning och artikel 5 i 1990 och 1991 års förordningar. Den "därmed sammanhängande verksamhet" som kommissionen nämner skulle även inbegripa sådan annan verksamhet som anges i artikel 11.3. Enligt min mening har kommissionen även rätteligen gjort gällande att underlåtenheten att vidta verkningsfulla åtgärder för att beivra sådana överträdelser äventyrar kvotsystemets funktion. I fråga om år 1991 har inget skäl förts fram av Republiken Frankrike vare sig till försvar eller ursäkt för dess underlåtenhet. Det är således klart att kommissionens talan skall bifallas i den del den avser de franska myndigheternas underlåtenhet att vidta åtgärder detta år.

31. I fråga om år 1992 har den franska regeringen för att försvara sin underlåtenhet att vidta några som helst åtgärder för att handla i enlighet med sina skyldigheter enligt relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelser (genom tidningsurklipp som bilagts dess svaromål) hänvisat till spända socioekonomiska förhållanden inom den berörda industrin samt till sannolikheten att sociala oroligheter och kriminell verksamhet skulle ha uppstått om den hade försökt att vidta åtgärder mot de fartyg som bedrivit illegalt fiske. Enligt min mening är en sådan inställning till genomförandet av gemenskapsrättsliga bestämmelser hos en medlemsstat uppenbart oacceptabel. I artikel 189 andra stycket i fördraget föreskrivs att en förordning skall ha allmän giltighet och skall till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Genom artikel 5 i fördraget åläggs medlemsstaterna en sträng skyldighet att samarbeta för att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att fördragets mål uppnås.

32. Enligt min mening följer av detta att i de fall då medlemsstaterna särskilt ålagts att genomföra gemenskapsrättsliga bestämmelser är dessa skyldiga att med hjälp av hela sin statsapparat, i förekommande fall även av polismakten, säkerställa att deras skyldigheter uppfylls. I artikel 1.2 i 1987 års förordning finns inget utrymme för tvivel avseende denna skyldighet, då den överlämnar åt medlemsstaten att välja mellan lämpliga straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder. Skyldighetens omfång kan komma att modifieras under fullständigt exceptionella omständigheter då en medlemsstat till följd av en speciell händelse som har karaktären av force

majeure inte kan uppfylla sina skyldigheter [25]. I det förevarande fallet hade jag — även om den franska regeringen formellt hade sökt stödja sig på förefintliga socio-ekonomiska förhållanden för att hävda förekomsten av den sorts "oöverstigliga svårigheter" som kan utgöra force majeure — ställt mig tvivlande, inte enbart till bevisvärdet av tidningsurklipp till stöd för ett sådant försvar, utan mer fundamentalt till huruvida de ifrågavarande socio-ekonomiska förhållandena någonsin skulle kunna rättfärdiga att en medlemsstat underlåter att vidta åtgärder mot sina egna medborgare då dessa bryter mot gemenskapsrättsliga bestämmelser [26]. Något sådant har emellertid inte anförts i svaromålet i detta fall. Jag anser således slutligen att kommissionens talan, mot bakgrund av Republiken Frankrikes obestridda underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten år 1992, även skall bifallas i denna del.

Förslag till avgörande

33. Det är följaktligen min mening att domstolen skall

1) fastställa att Republiken Frankrike

— genom att inte tills vidare förbjuda fisket ur ansjovisbeståndet i ICES-zon VIII från franska fartyg och därigenom säkerställa att Republiken Frankrikes kvoter för åren 1991 och 1992 iakttogs, samt

— genom att inte vidta rättsliga åtgärder mot de ansvariga för det fiske ur samma bestånd som jämte därmed sammanhängande verksamhet

25 — Se t. ex. dom av den 11 juli 1985, kommissionen mot Italien (101/84, Rec. s. 2629) i vilken domstolen accepterade att ett ett bombattentat mot en datacentral skulle kunna utgöra force majeure (åtminstone under en viss men inte utsträckt tidsperiod) i fråga om Italiens underlåtenhet att införskaffa vissa statistiska uppgifter som krävdes enligt gemenskapsrätten.

26 — Ibidem, punkt 16.

ägt rum sedan kommissionen under åren 1991 och 1992 meddelat fiskeförbud,

har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 1 och artikel 11 i rådets förordning (EEG) nr 2241/87 jämförda med artikel 3 och bilagorna till rådets förordning (EEG) nr 3926/90 och rådets förordning (EEG) nr 3882/91,

2) fastställa att Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.