medlemmmer. Medlemsstaterne kan gøre dem ufravigelige for ikke-medlemmer, men har ikke længere kompetence til over for de fiskere, der er etableret på deres område, at fastsætte regler for bearbejdningen eller forarbejdningen af fiskerivarer. Forordningen og navnlig dens artikel 5, stk. 1, andet afsnit, er derfor til hinder for, at et organ, som henhører under den faglige sammenslutning i en medlemsstat, og som handler i det offentliges interesse, udsteder bestemmelser, hvorefter sildefangsten obligatorisk skal enten renses, saltes eller dybfryses om bord på fartøjet.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 2. juli 1985 *

Høje Domstol.

1. Som led i en sag mellem anpartsselskabet Rederij L. De Boer en Zn. (herefter benævnt De Boer), Urk, Nederlandene, og Produktschap voor Vis en Visprodukten (herefter benævnt Produktschap), Haag, har College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Haag, anmodet Domstolen om en fortolkning af visse bestemmelser i den fælles markedsordning for fiskerivarer (Rådets forordning nr. 3796/81 af 29. 12. 1981, EFT L 379, s. 1) og af bestemmelserne om indførelse af en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (Rådets forordning nr. 170/83 af 25. 1. 1983, EFT L 24, s. 1). Domstolen anmodes navnlig om at tage stilling til, om en national ordning som den nederlandske vedrørende fiskeri af sild er forenelig med markedsordningen.

Sildene fanges enten som helt små eller som fuldvoksne. Fiskeriet af de helt små sild, de såkaldte jomfrusild, kan kun finde sted i den nordlige og centrale del af Nordsøen og kun i juni og juli. Jomfrusildene er federe og derfor blødere end de fuldvoksne sild, som fanges de samme steder, men normalt senere, og jomfrusildene anses for at være af bedre kvalitet. Forbrugerne kan købe dem rå eller rensede og let saltede. De andre sild behandles på de forskelligste måder: I urenset og stærkt saltet tilstand betegnes de som styrtsaltede (»gesteurde«) sild.

2. Lad mig kort sammenfatte de faktiske omstændigheder i hovedsagen. I juni 1983 fiskede De Boer ved den skotske kyst betydelige mængder af jomfrusild og fuldvoksne sild. I henhold til den dagældende nederlandske ordning var det forbudt at lande

* Oversat fra italiensk.

sidstnævnte sild. Efter at være forarbejdet til styrtsaltede sild blev de alligevel landet. Produktschap fik kendskab hertil og inddrog De Boer's licens til fiskeri for 1983. De Boer anlagde herefter sag ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven (7. 7. 1983) til prøvelse af Produktschap's afgørelse. Rederiet gjorde gældende, at den ordning, Produktschap havde lagt til grund ved sin afgørelse, var i strid med fællesskabsretten, og det påstod fuldbyrdelsen udsat. Retsformanden for College tog ikke begæringen til følge (11. 7. 1983); men ved dom af 7. august 1984 udsatte retten sagen og forelagde i medfør af EØF-traktatens 177 følgende spørgsmål for Domstolen:

»Er fællesskabsretten på sit nuværende udviklingstrin til hinder for en national forvaltningsordning vedrørende en (begrænset) kvota som den her omhandlede og som fastlagt i Besluit, når den indebærer, at sild — fanget i de af kvotaen omfattede afsnit i Nordsøen — ikke må bringes i omsætning i en bestemt forarbejdning, nemlig i urenset og stærkt saltet tilstand, også selv om disse (styrtsaltede) sild i sig selv opfylder gældende nationale og fællesskabsretlige bestemmelser?«

3. For bedre at forstå de begreber, sagen omhandler, er det nødvendigt at gennemgå de grundlæggende dele af de nederlandske bestemmelser, som efter det sagsøgende rederis opfattelse er i strid med fællesskabsretten og derfor ikke kan finde anvendelse over for det.

Det skal dog indledningsvis understreges, at efter en lang periode med forbud blev fiskeri efter sild i henhold til artikel 1 i Rådets forordning nr. 1353/83 af 26. maj 1983 (EFT L 139, s. 54) tilladt i den nordlige og centrale del af Nordsøen (ICES afsnit IVa og IVb) fra den 1. juni 1983, idet nederlandske fiskere på baggrund af en historisk tradition kunne påbegynde fiskeriet den 28. maj 1983 (»Vlaggetjesdag«). I henhold til artikel 3 skulle fangsterne afskrives på tildelingerne til hver medlemsstat af de samlede tilladte fangstmængder i den relevante fiskerizone. Ved artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 genindførtes et princip, der går tilbage til 1970, idet medlemsstaterne efter bestemmelsen i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser fastsætter de nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter.

Nederlandene indførte herefter en relativt kompliceret ordning. Grundlaget for ordningen er »Verordening Vangstregeling Haring 1982« (ordning om regulering af sildefiskeriet: BO 1982, 4-2 n. VV, s. 3). Heri bestemmes det, at begrænsningerne af de fangster, der skal fradrages den nationale kvota (3.000 tons i 1983), fastsættes af landbrugs- og fiskeriministeren, og at formanden for Produktschap fastsætter de nærmere regler til gennemførelse af de i den forbindelse trufne afgørelser. Inden for rammerne af sine beføjelser udstedte han herefter »Besluit Regeling Maatjesharingsvisserij Noordzee 1983« (bekendtgørelse om regulering af fiskeriet efter jomfrusild i Nordsøen: BO 1983, 22-25, n. VV, s. 17).

Bekendtgørelsen, som trådte i kraft den 28. maj 1983, bestemmer i artikel 2, at kun fartøjer, hvis reder eller skipper er i besiddelse af en licens, kan udøve fiskeri. Der er dog opstillet forskellige betingelser, bl.a. en forpligtelse til at rense og salte fangsten om bord (hvilket som bekendt er den behand-

ling, jomfrusildene underkastes), og formanden kan inddrage licensen, hvis den grundlæggende ordning og dens gennemførelsesbestemmelser ikke overholdes (artiklerne 5 og 6). Af artikel 7, sammenholdt med artikel 10, fremgår det desuden, at sild, der a) er fanget i perioden 28. maj — 17. juli 1983, og b) ikke er renset og saltet, ikke kan landes eller bringes i omsætning.

Formålet med den således indførte ordning er klart: at undgå, at den nationale kvota anvendes til fiskeri af de lidet indbringende fuldvoksne sild og forbeholdes jomfrusild, som giver en større fortjeneste, og som allerede inden EF forbød ovennævnte fiskeri, blev landet i store mængder i juni og juli og solgt til lokale forbrugere.

4. Så langt den nederlandske ordning. I fællesskabsretlig sammenhæng er det navnlig ordningen om bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (forordning nr. 170/83) og den fælles markedsordning for fiskerivarer (forordning nr. 3796/81), der kommer i betragtning.

Med henblik på at bevare havets biologiske ressourcer kan der i henhold til førstnævnte forordning (artikel 2, stk. 2, litra d)), fastsættes begrænsning af fiskeriindsatsen, især ved begrænsning af fangstmængderne. Såfremt det besluttes at beskytte en fiskeart eller beslægtede fiskearter, fastsætter lovgiver hvert år de samlede tilladte fangstmængder. På grundlag heraf (den såkaldte »total allowable catch« eller TAC) udregnes herefter den andel, som står til rådighed for Fællesskabet. Denne andel fordeles igen mellem medlemsstaterne med henblik på at sikre et »relativt stabilt« fiskeri med hensyn til hver af de pågældende bestande. Som allerede nævnt fastsætter medlemsstaterne »i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser de nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter«, jfr. artikel 5, stk. 2.

For så vidt angår forordning nr. 3796/81, omfatter den indførte ordning dels en prisordning og en ordning om samhandel, dels fælles handelsnormer for afsætningen. I den forbindelse er producentorganisationerne tillagt betydelige opgaver, navnlig med hensyn til anvendelsen af bestemmelserne om intervention, fastsættelse og gennemførelse af fangstplaner, koncentration af udbudet af de forskellige varer og dettes tilpasning til markedets behov. Den væsentligste del af reglerne om de nævnte organisationer findes i Rådets forordning nr.105/76 af 19. januar 1976 (EFT L 20, s. 39) og i Kommissionens forordning nr. 2062/80 af 31. juli 1980 (EFT L 200, s. 82); men den bestemmelse, der er mest relevant i denne sag, er i artikel 7 i forordning nr. 3796/81. Heri hedder det, at såfremt en producentorganisation »anses som repræsentativ for produktionen og afsætningen i et kystområde eller på et eller flere landingssteder i det pågældende kystområde, kan den pågældende medlemsstat gøre ... regler ufravigelige for producenter, der ikke er medlemmer...«.

5. Lad mig herefter gå over til det forelagte spørgsmål. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om en ordning som den nederlandske — hvorefter på den ene side den nationale kvota er forbeholdt fiskere, som kan forarbejde jomfrusild, og på den anden side forbyder landing af andre former for sild, i hvilket tilfælde licensen kan inddrages — er forenelig med ovennævnte fællesskabsretlige bestemmelser. Af disse er den væsentligste utvivlsomt artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83. Kan de neder-

landske bestemmelser antages at være »nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter«? Kan de i bekræftende fald antages at være i overensstemmelse med »gældende fællesskabsbestemmelser«?

Den nederlandske regering samt den franske regering, der er indtrådt i sagen under den mundtlige forhandling, er begge af den opfattelse, at spørgsmålet må besvares bekræftende. Ifølge den nederlandske regering skal det navnlig tages i betragtning, at sildefiskeri havde været forbudt i seks år, og at det efter forbudets ophævelse var nødvendigt at genindføre de tidligere traditioner — jfr. henvisningen hertil i betragtning fire til forordning nr. 1353/80 — med hensyn til fiskeri og forbrug af jomfrusild. Den omtvistede ordning, som netop tilgodeser dette formål, er således en »nærmere regel for udnyttelsen«. Desuden kan de betingelser, der er fastsat med hensyn til adgangen til kvotaen, ikke antages at være i strid med fællesskabsretten. Således kan medlemsstaterne i henhold til Rådets forordning nr. 171/83 af 25. januar 1983 (EFT L 24, s. 14) træffe strengere foranstaltninger end de fællesskabsretlige med henblik på, at kvotaen udnyttes optimalt. Lad mig tilføje, at der i 1983 ikke fra nederlandsk side var fastsat betingelser vedrørende sildefiskeri i de forskellige fiskerizoner; de nævnte foranstaltninger kan derfor ikke siges at være unødigt restriktive eller diskriminatoriske.

Lad det straks være sagt, at den første del af de nævnte regeringers opfattelse for mig at se er korrekt. Som Kommissionen har hævdet, kunne Nederlandene utvivlsomt have forbeholdt adgangen til kvotaen for fiskeri efter jomfrusild. Når alt kommer til alt, er det i fællesskabsbestemmelserne om bevarelse af fiskeressourcerne, at begrænsningerne i fangsterne fastsættes og medlemsstaternes mulighed for at udstede gennemførelsesbestemmelser sikres. Desuden er forholdet det, at jomfrusild efter nederlandsk tradition skal fiskes, landes og fortæres på stedet i juni og juli; og fællesskabsretten anerkender netop en sådan skik, hvorfor nationale bestemmelser om at genindføre en sådan tradition må være lovlige.

Forbudet mod at lande og afsætte andre typer sild må derimod vurderes anderledes. I virkeligheden kunne den forholdsregel betragtes som en bestemmelse svarende til reglerne om bevarelse af fiskebestandene og navnlig til reglen om oprettelse af zoner, hvor »fiskeri er forbudt eller begrænset tilvisse tidsrum, fartøjstyper eller... en bestemt anvendelse af fangsten« (artikel 2, stk. 2, litra a), i forordning nr. 170/83). Foranstaltninger af denne karakter skal imidlertid meddeles Kommissionen efter proceduren i henhold til artiklerne 19 og 20 i forordning nr. 171/83, og med den i denne sag omtvistede foranstaltning er tilsyneladende ikke blevet meddelt. Hvordan skal den da indplaceres? Jeg er enig med Kommissionen og De Boer i, at bestemmelsen i det væsentlige har til formål at regulere udbudet af sild og derfor har betydning for markedsordningen for fiskerivarer og for bevarelsen af fiskebestandene. Lad mig derfor undersøge den i forhold til den nævnte ordning.

Jeg har allerede omtalt ordningens indhold. Her skal jeg påpege betydningen af de bestemmelser, der har til formål at tilpasse udbudet til markedets behov (de såkaldte »fælles handelsnormer«), og i særdeleshed af bestemmelserne om de organisationer, der oprettes på initiativ af producenterne med henblik på rationelt fiskeri og en forbedring af afsætningsbetingelserne. Som allerede nævnt har disse organisationer en betydelig

kompetence. I henhold til artikel 13, stk. 1, litra d), i forordning nr. 3796/81 kan de endog forbyde, at visse varekategorier bringes i omsætning; og i henhold til artikel 7 kan medlemsstaterne ligeledes tillægge reglen om indførelse af et sådant forbud virkning *erga omnes*.

I henhold til den omtvistede bestemmelse kan fuldvoksne sild ikke bringes på markedet. Skal en sådan bestemmelse anses for lovlig ud fra ovennævnte to bestemmelser? Som jeg allerede har antydet, kan spørgsmålet ikke besvares bekræftende. Foranstaltningen ville have været lovlig, hvis den var blevet truffet af en repræsentativ producentorganisation som for eksempel Coöperatieve Producentenorganisatie van de Visserij (EFT 1979, C 109). Men Produktschap er ikke en sådan sammenslutning; det er derimod et organ, der er oprettet på statsligt initiativ, hvilket fremgår af den offentligretlige karakter, organet klart har (jfr. den nederlandske regerings svar på Domstolens spørgsmål herom).

6. Herefter kun tilbage spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende bestemmelse kan betragtes som en »kvalitetsnorm«. Den nederlandske regering mener, at dette er tilfældet, og har henvist til Domstolens domme af 7. februar 1984, sag 237/82, Jongeneel Kaas, Sml. 1984, s. 483, og af 28. marts 1984, forenede sager 47 og 48/83, Pluimveeslachterij, Sml. 1984, s. 1721. Efter min opfattelse er den nederlandske regerings argumenter imidlertid ikke overbevisende.

I dommen i Jongeneel Kaas-sagen fastslog Domstolen, at »en medlemsstat med henblik på at fremme afsætningen af ost..., når der ikke gælder fællesskabsbestemmelser, ensidigt kan udstede bestemmelser, som dels regulerer kvaliteten af den ost, der fremstilles indenfor medlemsstatens område, dels omfatter et forbud mod at fremstille andre oste end dem, der udtømmende opregnes«. Som det sikkert vil være bekendt fulgte dommen ikke mit forslag til afgørelse; jeg vil imidlertid indrømme, at det forbud, der ifølge Domstolen var lovligt, var led i en særdeles kompliceret ordning om beskyttelse af kvaliteten, og vil gerne tilføje, at der i denne sag er der ikke er skyggen af en tilsvarende ordning. Det er helt lovligt at afsætte fuldvoksne sild, blot de fiskes i andre zoner end den centrale og nordlige del af Nordsøen. For så vidt angår markedsordningen for mejeriprodukter er den i øvrigt langt mindre indgribende end markedsordningen for fiskerivarer, idet den navnlig ikke indeholder regler, hvorefter producentorganisationer er tillagt de funktioner, jeg har omtalt ovenfor.

Ordningen i Pluimveeslachterij-sagen har endnu mindre tilfælles med ordningen i denne sag. De kvalitetsnormer, der i førstnævnte sag anerkendtes som lovlige, var »åbne«, det vil til forskel fra den her omtvistede ordning sige, at varer, der i sig selv opfyldte kvalitetsnormerne, ikke var udelukket fra markedet.

7. På baggrund af ovennævnte betragtninger skal jeg derfor foreslå, at det spørgsmål, College van Beroep voor het Bedrijfsleven ved dom af 7. august 1984 har forelagt som led i sagen mellem anpartsselskabet Rederij L. De Boer en Zn. og Produktschap voor Vis en Visprodukten, besvares således:

En national ordning om udnyttelse af en fiskerikvota, hvorved det forbydes at afsætte sild (fanget i de af kvotaen omfattede afsnit i Nordsøen) i den tilstand, de fanges, eller i en bestemt forarbejdning, såfremt forarbejdningen er lovlig efter fællesskabsretten, kan ikke antages at være en »nærmere regel for udnyttelsen« af kvotaen i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, og er uforenelig med den fælles markedsordning for fiskerivarer, der blev indført ved forordning nr. 3796/81.