Sag 246/89 R

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber
mod
Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland

»Fiskeri — registrering af fiskerfartøjer — nationalitetskrav«

Kendelse afsagt af Domstolens præsident den 10. oktober 1989 3125

Sammendrag af kendelse

Særlige rettergangsformer — foreløbige forholdsregler — betingelser — »fumus boni juris« — alvorligt og uopretteligt tab — den begærede forholdsregels formålstjenlighed — afvejning af samtlige interesser i sagen

(EØF-Traktaten, art. 186; procesreglementet, art. 83, stk. 2)

KENDELSE AFSAGT AF DOMSTOLENS PRÆSIDENT
10. oktober 1989 *

I sag 246/89 R,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Robert Fischer og P. Oliver, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

* Processprog: engelsk.

og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, ved Solicitor General Sir Nicholas Lyell, QC, og T. J. G. Pratt, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Britiske Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

sagsøgt,

støttet af

Irland, ved Chief State Solicitor Louis J. Dockery, som befuldmægtiget, bistået af advokat James O'Reilly, Senior Counsel of the Bar of Ireland, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Irske Ambassade, 28, route d'Arlon,

intervenient,

hvorunder der er fremsat begæring om, at de i section 13 og section 14 i Merchant Shipping Act 1988 fastsatte betingelser vedrørende nationalitet ikke anvendes,

har

PRÆSIDENTEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS DOMSTOL

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 4. august 1989, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Det Forenede Kongerige ved at indføre nationalitetskravene i section 13 og section 14 i Merchant Shipping Act 1988 har tilsidesat EØF-Traktatens artikler 7, 52 og 221.

2 Section 13, stk. 1, i Merchant Shipping Act 1988 bestemmer, at der skal oprettes et nyt register over britiske fiskerfartøjer, hvori de fartøjer kan optages, der opfylder de i lovens section 14 fastsatte betingelser. Efter section 13, stk. 2, er det som hovedregel udelukket, at fiskerfartøjer registreres i noget andet britisk register. Dog fastsættes der i section 13, stk. 3, en overgangsperiode, hvorunder bestående registreringer fortsat er gyldige, indtil der er sket en indførelse i det nye register.

3 Merchant Shipping Act 1988 trådte i kraft den 1. december 1988 og den i section 13, stk. 3, omhandlede overgangsperiode udløb den 31. marts 1989.

4 Section 14, stk. 1, i Merchant Shipping Act 1988 bestemmer, at medmindre trafikministeren træffer anden afgørelse, kan et fiskerfartøj kun optages i det nye register, hvis:

»a) fartøjet er britisk ejet;

b) fartøjet administreres, og fiskeriet dirigeres og kontrolleres fra Det Forenede Kongerige; og

c) enhver, der chartrer, administrerer eller driver fiskeri fra fartøjet, er en person eller et selskab, der opfylder betingelserne«.

I henhold til samme section's stk. 2, anses et fiskerfartøj for britisk ejet, hvis en eller et eller flere personer eller selskaber, der opfylder betingelserne, har den fulde

adkomst til fartøjet (legal ownership) eller hvis mindst 75% af adkomsten (beneficial ownership) tilkommer en eller flere personer, der opfylder betingelserne. Det fremgår af section 14, stk. 7, at »en person, der opfylder betingelserne« er en person, der er britisk statsborger med bopæl i Det Forenede Kongerige. Der forstås ved »et selskab, der opfylder betingelserne« et selskab, der er stiftet i Det Forenede Kongerige og har sit hovedforretningssted dér, samt at mindst 75% af aktierne ejes af en person eller et selskab, der opfylder betingelserne, eller af flere personer eller selskaber, der opfylder betingelserne, og at mindst 75% af bestyrelsesmedlemmerne er personer, der opfylder betingelserne.

5 Ved et særskilt dokument, også indgivet til Domstolens Justitskontor den 4. august 1989, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EØF-Traktatens artikel 186 og procesreglementets artikel 83 fremsat begæring om — som den nærmere har uddybet under retsmødet — at Domstolen pålægger Det Forenede Kongerige at ophæve nationalitetskravene i section 14, stk. 1, litra a) og c), jfr. section 14, stk. 2 og 7, i Merchant Shipping Act 1988, for så vidt angår statsborgere fra andre medlemsstater og for fiskerfartøjer, der indtil den 31. marts 1989 drev fiskerivirksomhed under britisk flag og med britisk licens. Der er således tale om fartøjer, som alene på grund af de nævnte nationalitetskrav er blevet forhindret i fortsat at drive fiskeri.

6 Ved kendelse af 12. september 1989 har Irland fået tilladelse til at intervenere i nærværende sag om foreløbige forholdsregler til støtte for Det Forenede Kongerige.

7 Sagsøgte har indgivet skriftlige indlæg den 25. august 1989 og parterne har fremsat deres mundtlige bemærkninger under retsmødet den 15. september 1989.

8 Indledningsvis skal der redegøres for den faktiske og retlige sammenhæng, hvori sagen indgår.

9 Den 1. februar 1976 etablerede Fællesskabet, som da bestod af ni medlemsstater, en fælles ordning for havfiskeriet. Artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19) bestemmer, at medlemsstaterne især sikrer, at alle fisker-

fartøjer, der fører en medlemsstats flag og er registreret inden for Fællesskabets område, har lige adgang til fangstpladserne og til fiskeri i de farvande, der henhører under medlemslandenes højhedsområde eller jurisdiktion.

10 Med virkning fra den 1. januar 1977 udvidede medlemsstaterne ved en samordnet aktion den eksklusive fiskerizone under deres jurisdiktion til 200 sømil ud for blandt andet deres kyster ved Nordatlanten. En række fiskerfartøjer blev herved udelukket fra farvande, der nu henhørte under Fællesskabet, blandt andet fiskerfartøjer, der førte spansk flag, hvoraf en del indtil da havde fisket navnlig vest for de britiske øer og ud for den franske kyst.

11 Efter en overgangsordning indgik Fællesskabet den 15. april 1980 en fiskeriaftale med Spaniens regering (EFT L 322, s. 3), der fastlægger de regler, der skal gælde for fiskeri, som udøves af hver af parternes fartøjer i de fiskerizoner, som hører under den anden parts jurisdiktion. Det var fastsat i aftalen, at der hvert år skulle ske en fastsættelse af fangstmulighederne for hver parts fartøjer i den fiskerizone, der hører under den anden parts jurisdiktion, og at der skulle oprettes en ordning med licenser for de fartøjer, der havde tilladelse til at foretage disse fangster.

12 Det er ubestridt, at efter aftalens indgåelse blev et stort antal fiskerfartøjer under spansk flag omregistreret til Det Forenede Kongerige, hvor fartøjernes ejere oprettede selskaber, hvortil adkomsten til fartøjerne blev overført. Efter den dagældende Merchant Shipping Act 1984 forudsatte optagelse i det britiske register kun, at fartøjet var ejet af en britisk statsborger eller af et selskab, der var stiftet i Det Forenede Kongerige og havde hovedforretningssted dér. Omregistrering gjorde det muligt for disse fartøjer at fiske i Fællesskabets farvande under britisk flag og med en britisk licens, men samtidig at lande deres fangster i Spanien.

13 Med virkning fra den 27. januar 1983 indførte medlemsstaterne en ordning med fiskerikvoter. Artikel 3 i Rådets forordning nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1) bestemmer, at der skal ske periodisk fastsættelse af det samlede antal fangster af de enkelte bestande eller grupper af bestande, og artikel 4 omhandler fordelingen mellem medlemsstaterne af de fangstmængder, der står til rådighed for Fællesskabet. I henhold til artikel 10 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 (EFT L 220, s. 1) afskrives alle fangster underlagt kvoter, som tages af fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, på denne stats kvote, uanset landingsstedet.

14 Den 30. marts 1983 indførte de britiske myndigheder ved British Fishing Boats Act 1983 og British Fishing Boats Order 1983 nye regler for fiskerfartøjer. Disse regler, der ikke påvirker allerede udstedte licensers gyldighed, forbyder fiskerfartøjer at fiske i farvande under Det Forenede Kongeriges jurisdiktion eller at lande fisk i Det Forenede Kongerige, såfremt deres besætninger ikke for mindst 75%'s vedkommende er britiske statsborgere eller statsborgere i de øvrige medlemsstater.

15 Den 1. januar 1986 blev Spanien medlem af Fællesskabet. Med hensyn til fiskeri fastsætter artiklerne 156 og 164 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasning af Traktaterne (EFT L 302 af 15.11.1985) for tidsrummet indtil 31. december 2002 en overgangsordning, der begrænser antallet af fiskerfartøjer under spansk flag, der kan udøve fiskeri i farvande, der henhører under Fællesskabets gamle medlemsstaters jurisdiktion, til 300 fartøjer, hvis navne fremgår af en liste, og hvoraf kun 150 har tilladelse til at udøve fiskeri på samme tid.

16 Det er også ubestridt, at efter Spaniens tiltrædelse blev et antal britiske fiskerfartøjer opkøbt sammen med deres licenser af spansk kapital gennem selskaber, der var stiftet med dette formål for øje i Det Forenede Kongerige. I lighed med de spanske fartøjer, der tillige var blevet omregistreret i England, kunne disse fartøjer med spansk besætning efter den dagældende lovgivning fiske i de farvande, der henhørte under Fællesskabets ti medlemsstaters jurisdiktion, bortset fra britiske farvande, og lande deres fangster i Spanien, som derved blev afskrevet på den kvote, Det Forenede Kongerige var blevet tildelt.

17 Med virkning fra den 1. januar 1986 begyndte de britiske myndigheder systematisk at forny de britiske fiskelicenser. De nye licenser er underlagt følgende betingelser:

— fartøjet skal drive fiskeri fra de britiske øer, hvilket antages at være tilfældet, såfremt det inden for et tidsrum af seks måneder har landet og solgt mindst 50% af fangsterne på de britiske øer, eller hvis det aflægger mindst fire besøg i en der placeret havn med mindst femten dages mellemrum;

— mindst 75% af fartøjets besætning skal være britiske statsborgere eller statsborgere i Fællesskabets øvrige medlemsstater med bopæl i Det Forenede Kongerige, dog med den undtagelse, at visse af fællesskabsbestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 55-59 blandt andet med hensyn til spanske statsborgere først finder anvendelse fra den 1. januar 1993;

— kaptajnen og besætningen skal indbetale bidrag til den britiske sociale sikringsordning.

18 Spørgsmålet om disse kravs lovlighed er blevet rejst, navnlig fra et fællesskabsretligt synspunkt, ved de britiske domstole og er genstand for to anmodninger om præjudicielle afgørelser (sag 3/87, Agegate, og sag 216/87, Jaderow), som stadig verserer ved Domstolen. Kommissionen har også anlagt en traktatbrudssag vedrørende de samme betingelser (sag 279/89, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige).

19 Det skal endelig nævnes, at også spørgsmålet om lovligheden af de i section 14 i Merchant Shipping Act 1988 fastsatte betingelser er blevet indbragt for de britiske domstole, og for så vidt angår spørgsmålet om betingelsernes forenelighed med fællesskabsretten er de genstand for en anmodning om en præjudiciel afgørelse fra Domstolen (sag 221/89, Factortame).

20 I henhold til EØF-Traktatens artikel 186 kan Domstolen i de indbragte sager foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler.

21 I henhold til procesreglementets artikel 83, stk. 2, kan der kun træffes foreløbige forholdsregler, som de begærede, hvis der foreligger omstændigheder, der medfører uopsættelighed, samt hvis de foreløbige forholdsregler umiddelbart forekommer berettiget af faktiske og retlige grunde.

22 Det skal derfor undersøges, om nærværende sag opfylder disse betingelser.

23 Med hensyn til spørgsmålet, om kravet forekommer umiddelbart berettiget, har Kommissionen anført, at den alene anfægter nationalitetskravet i section 14 i Merchant Shipping Act 1988. Disse krav forbyder statsborgere fra de øvrige medlemsstater, gennem et selskab, at erhverve et fiskerfartøj og at administrere og benytte et sådant fartøj på samme betingelser som britiske statsborgere. Dette er efter Kommissionens opfattelse direkte diskrimination, som er i åbenbar strid med forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, og som hverken kan begrundes i de fællesskabsretlige regler om fiskekvoter eller i Det Forenede Kongeriges folkeretlige forpligtelser.

24 Det Forenede Kongerige har anført, at de nationale bestemmelser, som Kommissionen anfægter, ikke er i strid med fællesskabsretten. Enhver medlemsstat kan frit fastsætte betingelserne for registrering af skibe og for retten til at føre dets flag. Det Forenede Kongerige skal ifølge folkeretten fastsætte disse betingelser således, at der består en ægte forbindelse mellem Det Forenede Kongerige og skibet, der sætter landet i stand til effektivt at udøve sin domsmyndighed og kontrol over skibet. Betingelserne i Merchant Shipping Act 1988 svarer til de betingelser, som andre medlemsstater har fastsat for at skibe kan føre deres flag.

25 Det Forenede Kongerige har endvidere gjort gældende, at nationalitetskravene i 1988-loven kan begrundes i den gældende fællesskabsretlige fiskerilovgivning. Denne lovgivning opretter en fælles ordning, men bygger på et nationalitetsprincip for så vidt angår fordelingen af fiskekvoter. I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 tilkommer det medlemsstaterne at fastsætte de nærmere regler for kvoternes anvendelse og således at fastsætte de betingelser, som de fartøjer, der har tilladelse til at fiske under kvoterne, skal opfylde.

26 Det bemærkes, at den af Rådet i medfør af forordning nr. 170/83 oprettede ordning med nationale kvoter, således som Det Forenede Kongerige gør gældende, er en undtagelse fra princippet om, at Fællesskabets fiskere har lige adgang til fangst-

pladserne og til at udnytte disse i farvande under medlemsstaternes jurisdiktion, hvilket i sig selv er et konkret udtryk for forbuddet mod forskelsbehandling i henhold til EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3.

27 I henhold til betragtningerne til forordning nr. 170/83 er undtagelsen begrundet i det forhold, at det er nødvendigt i en situation med mangel på fisk, at der sikres en relativ stabilitet i fiskeriaktiviteterne med henblik på at sikre de særlige behov i områder, hvor lokalbefolkningen er afhængig af fiskeri og de hertil knyttede industrier.

28 Det kan derfor ikke udelukkes, at medlemsstaterne i deres lovgivning om blandt andet registrering af fartøjer og adgangen til fiskeri kan have fastsat betingelser, hvis forenelighed med fællesskabsretten kun kan begrundes med, at de var nødvendige for at nå de i Fællesskabets kvoteordning for fiskeriet fastsatte formål. Som Kommissionen selv har erkendt under sagen, kan det være nødvendigt med sådanne betingelser for at sikre, at der også består en reel tilknytning til fiskeindustrien i den medlemsstat, af hvis kvote fartøjet fisker.

29 Der er imidlertid intet grundlag for umiddelbart at antage, at sådanne betingelser kan udgøre en undtagelse fra forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, jfr. EØF-Traktatens artikler 52 og 221, der henholdsvis omhandler etableringsretten og retten til kapitalanbringelser i de i artikel 58 nævnte selskaber.

30 De rettigheder, som fremgår af de nævnte traktatbestemmelser, omfatter ikke blot etableringsretten og retten til kapitalanbringelser i selskaber, men også retten til at drive erhverv, f. eks. gennem et selskab, på de betingelser, som gælder for etableringsstatens egne statsborgere.

31 Disse rettigheder gør det også umiddelbart berettiget at oprette og drive et selskab med det formål at bruge et fiskerfartøj registreret i etableringsstaten på de samme betingelser, som gælder for et selskab, der kontrolleres af denne stats egne borgere.

32 Med hensyn til Det Forenede Kongeriges henvisning til sine folkeretlige forpligtelser, skal det på nuværende tidspunkt blot bemærkes, at der ikke er blevet fremført noget, der umiddelbart forekommer berettiget som begrundelse for at gøre undtagelse fra de nævnte fællesskabsretlige rettigheder for at sikre den britiske domsmyndighed over og kontrol med de omhandlede fartøjer.

33 På det nuværende stadium i sagen om foreløbige forholdsregler kan det derfor konstateres, at påstanden i hovedsagen ikke synes ubegrundet, hvorfor den begærede foreløbige forholdsregel umiddelbart forekommer berettiget.

34 For så vidt dernæst angår betingelsen om uopsættelighed, skal bemærkes, at spørgsmålet om de foreløbige forholdsreglers uopsættelighed skal vurderes i forhold til, hvor nødvendige de er for at forhindre et alvorligt og uopretteligt tab.

35 Kommissionen har hertil anført, at oprettelsen af det nye register for britiske fiskerfartøjer tvang hele den »engelsk-spanske« flåde til at ligge stille. Ifølge de oplysninger, Kommissionens råder over, er en række fiskerfartøjer udelukket fra registrering alene på grund af de omtvistede nationalitetskrav, idet de omhandlede fartøjer kunne opfylde de øvrige betingelser i section 14 i Merchant Shipping Act 1988, navnlig med hensyn til drift og kontrol fra Det Forenede Kongerige. De omhandlede fartøjers ejere lider store tab som følge af, at fartøjerne ligger stille, og de tvinges til at sælge fartøjerne med kort varsel under meget ugunstige omstændigheder. I henhold til britisk ret kan disse tab ikke senere erstattes ved sagsanlæg mod de britiske myndigheder.

36 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at de begærede foreløbige forholdsregler ikke ville få nogen praktisk virkning. Helt bortset fra nationalitetskravene, vil de fartøjer, der er tvunget til at ligge stille, ifølge den britiske regerings mening ikke engang kunne opfylde registreringsbetingelserne, navnlig betingelserne om bopæl i Det Forenede Kongerige og om drift af skibet fra Det Forenede Kongerige. Den af Kommissionen begærede undladelse af at anvende nationalitetskravene kan derfor ikke forhindre det påståede tab, hvorfor der ikke foreligger nogen

uopsættelighed. Det Forenede Kongerige understreger endvidere, at Kommissionens interesse i at opnå foreløbige forholdsregler bør afvejes mod Det Forenede Kongeriges interesse i en varig løsning af de problemer, som de »engelsk-spanske« fartøjer skaber for den britiske fiskeindustri. De foranstaltninger, som de britiske myndigheder traf med henblik herpå i 1983 og 1986, var utilstrækkelige, og det eneste, der gør det muligt at løse disse problemer, er indførslen af klare betingelser, som er nemme at administrere.

37 Det bemærkes først, at for så vidt angår de fiskerfarøjer, som indtil den 31. marts 1989 sejlede under britisk flag og som fiskede med en britisk licens, vil tabet af retten til at føre britisk flag og ophøret af deres aktiviteter medføre et alvorligt tab. Der er intet grundlag for at antage, at fartøjerne kan anvendes til alternative fiskeriaktiviteter, mens der afventes dom i hovedsagen. Endvidere må dette tab anses for uopretteligt i tilfælde af, at Kommissionen får medhold i hovedsagen.

38 For at der kan statueres uopsættelighed, skal de begærende foreløbige forholdsregler kunne forhindre det påståede tab. Det kan på sagens nuværende stadium ikke udelukkes, som Kommissionen har anført, at en række af de omhandlede fartøjer opfylder registreringsbeingelserne, såfremt nationalitetskravet ophæves.

39 For så vidt endelig angår spørgsmålet om interesseafvejning, er det ikke godtgjort, at de begærede foreløbige forholdsregler kan true den britiske lovgivnings formål, det vil navnlig sige at sikre, at der består en reel forbindelse mellem de fartøjer, der fisker af den britiske kvote, og den britiske fiskeindustri.

40 Det forekommer umiddelbart, at registreringsbetingelserne i den nye lovgivning, bortset fra nationalitetskravene, og de foranstaltninger, som myndighederne i Det Forenede Kongerige traf i 1983 og 1986, er tilstrækkelige til at sikre dennes forbindelse. Således er Det Forenede Kongerige også af den opfattelse, at de »engelsk-spanske« fartøjer, der ikke har denne forbindelse med Det Forenede Kongerige, ikke opfylder registreringsbetingelserne.

41 Det er korrekt, at nationalitetskrav kan være lettere at administrere end krav, der vedrører fartøjets faktiske drift. En medlemsstat kan imidlertid ikke påberåbe sig administrative vanskeligheder for ikke at efterkomme sine forpligtelser i medfør af fællesskabsretten.

42 Det følger heraf, at uopsættelighedsbetingelsen også er opfyldt. Begæringen om foreløbige forholdsregler tages derfor til følge.

Af disse grunde

bestemmer

PRÆSIDENTEN

1) I tidsrummet indtil afsigelsen af dom i hovedsagen tilpligtes Det Forenede Kongerige at undlade at anvende betingelserne vedrørende nationalitet i section 14, stk. 1, litra a) og c), i Merchant Shipping Act 1988, jfr. section 14, stk. 2 og 7, for så vidt angår statsborgere fra andre medlemsstater og for de fiskefartøjer, der indtil den 31. marts 1989 drev fiskerivirksomhed under britisk flag og på grundlag af en britisk licens.

2) Afgørelsen om sagsomkostningerne, herunder intervenientens omkostninger, udsættes.

Således bestemt i Luxembourg den 10. oktober 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident