FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 23. januar 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. De præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, vedrører fortolkningen af EØF-traktatens artikel 7 og artikel 2 og 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren [1].

Disse spørgsmål er rejst under straffesager mod to skippere på britiske fiskerfartøjer — K. G. Wood og J. Cowie — i anledning af overtrædelse af en af betingelserne i deres licenser, nemlig undladelse af at give radiomelding om sejlads fra et ICES-område til et andet.

2. Britisk lovgivning bestemmer, at licenser til fiskeri af arter, for hvilke der er fastsat kvoter, er undergivet visse betingelser, som det er strafbart at overtræde. Særlig har der fra marts 1989 i de licenser, der udstedes til britiske fiskerfartøjer været indsat en bestemmelse om pligt til at afgive radiomelding til det kompetente ministerium, når fiskerfartøjerne krydser fjerde vestlige længdegrad, der danner grænsen mellem ICES-område IV (Nordsøen) og ICES-område VI (farvandet vest for Skotland).

Denne betingelse er blevet indført med henblik på overvågning af overholdelsen af Fællesskabets fiskekvoter for at sikre, at fangster i et af de to områder ikke henregnes til den kvote, der er tildelt for det andet område.

For så vidt angår de personer, for hvilke den pågældende betingelse gælder, bemærkes, at kun fartøjer, der er registreret i Det Forenede Kongerige, er i besiddelse af fiskerilicenser, der er udstedt af dettes myndigheder. Da pligten til at afgive melding af enhver passage fra *ICES-område IV* til *ICES-område VI* følger af en af de betingelser, der er indeholdt i licensen til fiskeri, gælder denne pligt følgelig kun for britiske fiskerfartøjer, hvorimod fiskerfartøjer fra andre medlemsstater, der ikke har britiske licenser, ikke er forpligtet til at afgive en sådan melding, selv om de fisker efter de arter, der er fastsat kvoter for i de samme områder.

3. I hovedsagerne gør de tiltalte gældende, at den pågældende betingelse er ulovlig i to henseender.

For det første indebærer meldepligten forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, idet den kun vedrører britiske fiskerfartøjer. Pligten strider derfor både mod traktatens artikel 7 og artikel 2 i forordning nr. 101/76, hvis stk. 1 bestemmer:

* Originalsprog: italiensk.
1 — EFT L 20, s. 19.

»1. De enkelte staters ordning for udøvelsen af fiskeriet i det søterritorium, der henhører under deres højhedsområde eller jurisdiktion, må ikke føre til forskelsbehandling af andre medlemsstater.

Medlemsstaterne sikrer især, at alle fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag og er registreret inden for Fællesskabets område, har lige adgang til fangstpladserne og til fiskeri i de i første afsnit nævnte farvande.«

For det andet gør de tiltalte gældende, at medlemsstaterne i medfør af artikel 3 i samme forordning skal underrette de andre medlemsstater og Kommissionen om alle de af dem påtænkte ændringer i deres nationale regler om fiskeri. Indsættelsen af den omtvistede bestemmelse i fiskerilicenserne i marts 1989 blev imidlertid ikke meddelt af Det Forenede Kongerige som krævet i artikel 3. Kravet er derfor ulovligt og kan ikke påberåbes over for dem, der overtræder det, idet det er indført i strid med procedurereglerne i fællesskabslovgivningen.

4. Det er på grund af disse indsigelser, at den nationale ret har besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen to præjudicielle spørgsmål til afgørelse.

Det første spørgsmål vedrører den forskelsbehandling, der påstås at følge af den omtvistede betingelse på baggrund af traktatens artikel 7 og artikel 2 i forordning nr. 101/76.

Det andet spørgsmål vedrører derimod procedurereglen i artikel 3 i forordning nr. 101/76. Den nationale ret ønsker oplyst, om de britiske myndigheder i medfør af denne bestemmelse skulle have givet underretning om, at de påtænkte at indsætte den omtvistede bestemmelse i deres fiskerilicenser.

5. Jeg skal herom tillige bemærke, at Det Forenede Kongerige efter tidspunktet for den forseelse, for hvilken der er rejst tiltale i hovedsagerne, underrettede Kommissionen om de omtvistede foranstaltninger, og at Kommissionen i sit svar anførte, at den ikke havde indvendinger herimod.

Herefter har den nationale ret besluttet at forelægge Domstolen et tillægsspørgsmål, hvori den i det væsentlige ønsker oplyst, om manglende overholdelse af den underretningspligt, som er fastsat i artikel 3 i forordning nr. 101/76 bevirker, at den pågældende foranstaltning bliver ugyldig, og om en eventuel ugyldighed *efterfølgende* kan afhjælpes ved underretning på et senere stadium.

6. Som nævnt angår det første spørgsmål således den forskelsbehandling, der påstås at følge af den i fiskerilicenserne indeholdte meldepligt. For at vurdere, om der som påstået er tale om forskelsbehandling, skal jeg i hovedtræk beskrive Fællesskabets regler om fiskeri.

Jeg skal i denne forbindelse bemærke, at der ved forordning nr. 170/83 [2], der supplerer

2 — Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25.1.1983 (EFT L 24, s. 1).

forordning nr. 101/76, er indført en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, hvorved der fastsættes grænser for fiskeriet. Artikel 3 i denne forordning omhandler den samlede fangstmængde (TAC), der fastsættes år for år for de enkelte bestande eller grupper af bestande, når det viser sig nødvendigt at begrænse fangsterne af en fiskeart eller beslægtede fiskearter.

I medfør af artikel 4, stk. 1, i denne forordning fordeles de fangstmængder, der står til rådighed for Fællesskabet, herefter mellem medlemsstaterne på grundlag af nationale kvoter og på en måde, der sikrer hver enkelt medlemsstat et relativt stabilt fiskeri med hensyn til hver af de pågældende bestande.

Som led i dette system til fordeling af fiskeressourcerne på nationalt grundlag bestemmes det i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, at medlemsstaterne i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser fastsætter de nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter.

Efter fællesskabsordningen kan medlemsstaterne derfor ved forvaltningen af deres nationale kvoter regulere udøvelsen af det fiskeri, som foretages af fartøjer, der fører deres flag, i farvande, der hører under deres jurisdiktion (jf. dom af 19.1.1988, sag 223/86, Pesca Valentia, Sml. s. 83).

Med henblik på regulering af det fiskeri, der foregår fra fartøjer, der fører medlemsstaternes flag, og for at sikre, at TAC-systemet virker effektivt, kan disse indføre et system med fiskerilicenser, hvorved der pålægges de pågældende fiskere pligt til at overholde visse betingelser.

Et sådant system med nationale licenser, der er vidt udbredt og til dels reguleret på fællesskabsplan (se Rådets forordning (EØF) nr. 3483/88 af 7.11.1988 [3]), er blevet fundet lovligt af Domstolen, som i sin dom af 27. marts 1990 i sag C-9/89 (Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 1383) udtalte, at »en licensordning, der indføres af registreringsmedlemsstaten, er en af de metoder, medlemsstaterne råder over med henblik på at sikre, at de fangstbegrænsninger, der fastsættes som et led i den fælles bevaringsordning, overholdes«.

7. De betingelser, der kan indsættes i fiskerilicenser, omfatter utvivlsomt kontrolforanstaltninger som f.eks. den meldepligt, der er omhandlet i denne sag. Sådanne foranstaltninger er en integrerende bestanddel af licenssystemet, idet de sikrer dets effektivitet og overholdelsen af de tildelte kvoter.

Indsættelsen af sådanne betingelser i licenserne er desuden fuldt forenelig med forordning nr. 2241/87 [4]. Denne forordning, hvorved der fastsættes visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, forbyder ikke nationale kontrolbestemmelser, som er mere vidtgående end forordningens mindstekrav (artikel 15). Det er væsentligt at bemærke, at

3 — EFT L 306, s. 2.

4 — Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23.7.1987 (EFT L 207, s. 1).

parterne under denne sag er enige om, at den omhandlede meldepligt retligt karakteriseres som en kontrolbestemmelse efter artikel 15 i forordning nr. 2241/87.

8. Det er klart, at nationale kontrolforanstaltninger, der indsættes i fiskerilicenser med henblik på at sikre behørig forvaltning af de nationale kvoter, alene finder anvendelse på nationale fiskerfartøjer.

Som fremhævet af Domstolen i domme af 14. december 1989 i sag C-3/87, Agegate (Sml. s. 4459), og i sag C-216/87, Jaderow (Sml. s. 4509), knytter fællesskabslovgivningen de nationale kvoter til de fiskerfartøjer, der fører medlemsstaternes flag eller er registreret i disse, idet alene disse fartøjer er berettigede til at fiske efter dens kvoter. Det er derfor naturligt og i overensstemmelse med den logik, der ligger til grund for dette system, at hver enkelt medlemsstat inden for rammerne af de beføjelser, der er tillagt den ved den relevante fællesskabslovgivning, indfører kontrolforanstaltninger til forvaltning af dens kvoter, der tager form af særlige betingelser i fiskerilicenserne, og som følgelig kun finder anvendelse på nationale fiskerfartøjer.

9. Da medlemsstaterne inden for grænserne af de skønsmæssige beføjelser, der er tillagt dem, kan vedtage forskellige foranstaltninger, kan det naturligvis også forekomme, at fartøjer fra forskellige medlemsstater skal opfylde forskellige forpligtelser, og at visse forpligtelser kan vise sig at være strengere end andre.

Disse indbyrdes forskellige forhold udgør dog på ingen måde en forskelsbehandling, der er forbudt ved fællesskabsretten. Domstolen har tværtimod ifølge fast praksis fundet, at det i traktatens artikel 7 omhandlede ligebehandlingsprincip ikke finder anvendelse på mulige former for forskelsbehandling og fordrejninger, der rammer personer og virksomheder, der er undergivet fællesskabsretten, *som følge af forskelle mellem lovgivningen i de forskellige medlemsstater* (jf. dom af 13.2.1969, sag 14/68, Walt Wilhelm, Sml. 1969, s. 1, af 3.7.1979, forenede sager 185/78-204/78, Van Dam, Sml. s. 2345, og af 19.1.1988, Pesca Valentia, se ovenfor).

Jeg skal ligeledes bemærke, at mulige forskelle mellem nationale kontrolforanstaltninger heller ikke synes at kunne give anledning til fordrejning af betingelserne for udøvelse af fiskeri. Sådanne foranstaltninger supplerer nemlig det af Fællesskabet indførte kontrolsystem i forordning nr. 2241/87 og senere bestemmelser, der udbygger denne forordning. Mens altså visse medlemsstater kan fastsætte (nationale) kontrolforanstaltninger, som er strengere end dem, der er fastsat af andre medlemsstater, skal alle medlemsstater dog under alle omstændigheder anvende Fællesskabets kontrolsystem på deres egne territorier og de søterritorier, der er underlagt deres jurisdiktion.

Dette fælles system med almindelige regler til sikring af overholdelsen af begrænsningerne i fiskeriet (se anden betragtning til forordning nr. 2241/87) indebærer, at alle fiskere

underkastes samme mindstekrav, og som følge heraf er risikoen for, at der her opstår betydelige forskelle mellem betingelserne for fiskeri, meget begrænset.

På baggrund af disse betragtninger mener jeg ikke, at der foreligger nogen forskelsbehandling, der er uforenelig med fællesskabsretten, i denne sag.

10. De øvrige spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, vedrører tre forhold, nemlig:

a) Skulle den omtvistede kontrolforanstaltning have været meddelt Kommissionen og de andre medlemsstater på forhånd i medfør af artikel 3 i forordning nr. 101/76?

b) I bekræftende fald, påvirker undladelse af meddelelse den pågældende foranstaltnings gyldighed og anvendelse?

c) Og endelig, kan denne ugyldighed berigtiges *efterfølgende* ved en meddelelse givet efter foranstaltningens ikrafttrædelse?

11. For så vidt angår punkt a) skal jeg bemærke, at parterne er enige om, at den pågældende foranstaltning må karakteriseres som en national kontrolforanstaltning efter artikel 15 i forordning nr. 2241/87.

Artikel 15, stk. 2, vedrører særlig meddelelse om de pågældende foranstaltninger. I bestemmelsen hedder det, at disse skal meddeles Kommissionen i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning nr. 101/76. På den anden side henvises der ikke i artikel 15 til artikel 3 i forordning nr. 101/76.

Mens det i artikel 2 bestemmes, at Kommissionen og de andre medlemsstater skal underrettes om nationale foranstaltninger, der *allerede er gældende* ved forordningens ikrafttrædelse, regulerer artikel 3 særlig det tilfælde, hvor en medlemsstat efter forordningens ikrafttrædelse ønsker at indføre *nye foranstaltninger*, idet den bestemmer, at medlemsstaten i disse tilfælde skal underrette Kommissionen om disse foranstaltninger, *førend* de fastsættes.

Formålet med artikel 3 er klart. Artiklen skal gøre det muligt for Kommissionen (og ligeledes de øvrige medlemsstater) at efterprøve, om de nationale foranstaltninger er i overensstemmelse med fællesskabsretten, og om fornødent handle, førend disse bestemmelser er trådt i kraft. Artikel 3 angår med andre ord et system med *forudgående prøvelse*, som i overensstemmelse med princippet om samarbejde mellem medlemsstaterne og Fællesskabet er udformet for at sikre, at Kommissionen ikke stilles over for en »fuldbyrdet kendsgerning«, eller med andre ord ensidige foranstaltninger, som allerede er trådt i kraft, og som måske allerede har haft forstyrrende virkninger, der ikke lader sig afhjælpe.

Når dette er sagt, er det spørgsmål, der opstår med hensyn til artikel 15 i forordning nr. 2241/87, følgende: Indebærer det forhold, at artikel 15 bestemmer, at der skal ske

meddelelse om nationale kontrolforanstaltninger i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 101/76, uden nogen henvisning til artikel 3 i denne forordning, at lovgiver i Fællesskabet for så vidt angår denne særlige kategori af foranstaltninger ikke har ønsket at kræve *forudgående* underretning, således at medlemsstaterne som en undtagelse fra de almindelige bestemmelser i artikel 3 i forordning nr. 101/76 kan underrette Kommissionen efter fastsættelsen af foranstaltninger på dette område, selv *efter* at de er trådt i kraft?

12. Det Forenede Kongerige hævder, at dette spørgsmål må besvares bekræftende. Efter dettes opfattelse har artikel 15 i forordning nr. 2241/87 ved ikke udtrykkeligt at henvise til artikel 3 i forordning nr. 101/76 til formål at udelukke, at denne finder anvendelse.

Det forekommer mig imidlertid, at dette synspunkt i sidste instans strider mod den logik, som de pågældende bestemmelser bygger på. Ifølge dette synspunkt skulle medlemsstaterne kunne give meddelelse om foranstaltninger efter disses ikraftsættelse og således betydeligt svække Fællesskabets kontrol med nationale foranstaltninger, der er fastsat i medfør af artikel 15 i forordning nr. 2241/87.

Der er umiddelbart ingen grund til, at rækkevidden af Fællesskabets kontrol med foranstaltninger, der fastsættes af medlemsstaterne i medfør af forordning nr. 2241/87, skal begrænses på denne måde, som yderligere er væsentligt forskellig fra, hvad der i almindelighed tilsigtes med forordning nr. 101/76. De nationale foranstaltninger, der indføres på grundlag af forordning nr. 2241/87, er alene en variant af de foranstaltninger, der fastsættes i medfør af forordning nr. 101/76. I begge tilfælde forfølger fællesskabskontrollen nemlig nøjagtig de samme formål, og der er ingen grund til, at denne kontrol ikke skal gennemføres efter de samme fremgangsmåder.

For at sikre systemets indre sammenhæng, og for at artikel 15 bliver fulgt effektivt, må man efter min opfattelse gå ud over teksten i denne bestemmelse — som utvivlsomt ikke er fuldkommen. Bestemmelsen bør nemlig læses i sammenhæng med ikke blot artikel 2, men tillige artikel 3 i forordning nr. 101/76. Dette betyder, at medlemsstaterne *på forhånd* skal give meddelelse om de foranstaltninger, de påtænker at indføre.

Dette synspunkt støttes af, at artikel 2 og 3 er bestemmelser, der klart er supplerende og indbyrdes sammenhængende, idet den ene angår eksisterende foranstaltninger, og den anden nye foranstaltninger. Jeg finder det derfor ulogisk at indtage det standpunkt, at artikel 15 kun skulle henvise til den ene af disse bestemmelser — og endda kun den mindst betydningsfulde for funktionen af Fællesskabets *overvågningssystem*.

13. Denne samordning mellem de to forordninger møder kun én begrænsning. Artikel 15 synes nemlig fuldstændig uforenelig med artikel 2 og 3, idet den bestemmer, at alene Kommissionen, men ikke medlemsstaterne skal underrettes. Følgen bliver, at de øvrige medlemsstater ikke nødvendigvis skal underrettes om kontrolforanstaltninger, der fastsættes i medfør af artikel 15.

14. Efter at dette er sagt, skal jeg dog med hensyn til punkt b) anføre, at både artikel 15 i forordning nr. 2241/87 og artikel 3 i forordning nr. 101/76 alene pålægger medlemsstaterne en underretningspligt. Men disse to bestemmelser pålægger ikke medlemsstaterne nogen udtrykkelig *standstill*-forpligtelse (i lighed med f.eks. den i traktatens artikel 93, stk. 3, omhandlede) og kræver heller ikke, at Kommissionen skal intervenere under udøvelse af særlige beslutningsbeføjelser med henblik på enten at tillade den pågældende foranstaltning eller stille den i bero eller erklære den ulovlig (således som det kræves ifølge traktatens artikel 93 og fællesskabsforordninger som f.eks. særlig inden for den her omhandlede sektor, forordning nr. 3094/86 [5], som Kommissionen har henvist til i sit indlæg).

Under disse omstændigheder og under henvisning til Domstolens praksis, jf. dom af 18. januar 1986 (sag 174/84, Bulk Oil, Sml. s. 559, præmis 62) og af 13. juli 1989 (sag 380/87, Enichem Base, Sml. s. 2491, præmis 20-23), er det min opfattelse, at den manglende iagttagelse af underretningspligten — selv om den teoretisk kan være en overtrædelse, der kan føre til en procedure i medfør af artikel 169 — ikke i sig selv kan påberåbes af de pågældende borgere til støtte for en påstand om, at foranstaltninger, der ikke er meddelt rettidigt, ikke finder anvendelse på dem. De pågældende foranstaltninger må betragtes som retsgyldige, således at de finder anvendelse på de personer, til hvem de er rettet.

Mit benægtende svar på punkt b) gør det unødvendigt at besvare punkt c).

15. På baggrund af ovenstående bemærkninger foreslår jeg følgende svar til den nationale ret:

»1) Traktatens artikel 7 og artikel 2 i forordning (EØF) nr. 101/76 er ikke til hinder for, at en medlemsstat i licenser til fiskeri udstedt til nationale fiskerfartøjer indsætter en betingelse om radiomelding om overskridelse af den fjerde vestlige længdegrad, der danner grænsen mellem ICES-område IV og ICES-område VI.

2) En medlemsstat, der ønsker at anvende en betingelse som den i punkt 1) omhandlede, skal i medfør af artikel 3 i forordning (EØF) nr. 101/76 underrette Kommissionen herom. Undladelse af underretning bevirker dog ikke, at de fastsatte foranstaltninger bliver ugyldige og uvirksomme.«

5 — Rådets forordning (EØF) nr. 3094/86 af 7.10.1986 om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne (EFT L 288, s. 1).