FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 21. september 2000 [1]

I — Indledning

1. Den foreliggende traktatbrudssag vedrører de franske myndigheders adfærd i forbindelse med forvaltningen af fiskekvoterne for fangstårene 1988 og 1990. Kommissionen påstår, at de franske myndigheder ikke standsede fiskeriet rettidigt og effektivt, efter at kvoterne var opbrugt, således at fangstkvoterne i disse år blev overskredet.

II — Retsgrundlaget

2. Artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne [2] har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne fastsætter i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser de nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter. [...]«

3. Denne forpligtelse konkretiseres i artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri [3]. Denne bestemmelse lyder således:

»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, 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.

1 — Originalsprog: tysk.
2 — EFT L 24, s. 1.
3 — EFT L 207, s. 1.

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.

3. [...]«

4. Artikel 11 i forordning nr. 2241/87 fastsætter bestemmelser om medlemsstaternes forvaltning af fangstkvoterne:

»1. Alle fangster af en kvoteret bestand eller gruppe af bestande, som tages af fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, afskrives på den kvote, der for den pågældende bestand eller gruppe af bestande er tildelt denne stat, uanset landingsstedet.

2. 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.

3. [...]«

III — Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og parternes påstande

A — *Fangståret 1988*

5. Ved en skrivelse af 1. august 1989 anmodede Kommissionen den franske regering om at give en forklaring på forskellige fejl vedrørende forvaltningen af fangstkvoterne i 1988. Der var tale om

— overskridelse af fangstkvoterne for 17 fiskebestande

— manglende underretning om månedlige fangstmængder

— manglende nedlæggelse af foreløbigt forbud mod fiskeri, da kvoterne måtte anses for at være udtømt, og

— manglende kontrol af fiskeriet med hensyn til disse bestande i årets sidste måneder.

6. Ved skrivelse af 23. oktober 1989 henviste de franske myndigheder til de problemer, som de havde haft, redegjorde for de anstrengelser, som de indtil nu havde gjort sig, og oplyste om yderligere foranstaltninger, der ville blive truffet i fremtiden.

7. Den 1. oktober 1990 indledte Kommissionen ved en åbningsskrivelse en traktatbrudsprocedure med hensyn til overskridelsen af fangstkvoterne for 14 fiskebestande. Kommissionen påtalte følgende:

— manglende nedlæggelse af foreløbigt forbud mod fiskeri, da kvoterne måtte anses for at være udtømt, og

— manglende kontrol af fiskeriet (artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83).

8. Ved skrivelse af 27. november 1990 indrømmede de franske myndigheder, at der var blevet overfisket på grund af det forsinkede forbud mod fiskeri og begrundede dette med manglerne ved det statistiske overvågningssystem. De havde siden 1988 så vidt muligt prøvet at afhjælpe disse mangler. De franske myndigheder bestred imidlertid, at de havde kontrolleret fiskeriet utilstrækkeligt. Kommissionen havde alene på grundlag af det forsinkede forbud mod fiskeri konkluderet, at der forelå en mangelfuld kontrol. Kommissionen kunne imidlertid efter retspraksis [4] ikke støtte en traktatbrudsprocedure på en formodning.

9. Den 29. september 1992 sendte Kommissionen den franske regering en begrundet udtalelse i henhold til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF), hvori den opretholdt begge klagepunkter og fastsatte en svarfrist på to måneder for den franske regering.

10. I svaret af 3. december 1992 henviste de franske myndigheder til, at deres foran-

4 — I svaret på den begrundede udtalelse henviste de franske myndigheder til dom af 5.10.1989, sag 290/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 3083, præmis 17, af 20.3.1990, sag C-62/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 925, præmis 37, og af 31.1.1991, sag C-244/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 163, præmis 35.

staltninger i hvert fald i 1991 og siden havde opfyldt fællesskabsrettens krav, hvilket Kommissionen også selv havde erkendt. For så vidt angik tilsidesættelsen af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 fandt de endvidere, at Kommissionen ikke havde bevist en tilsidesættelse af denne bestemmelse, og at artikel 11 i forordning nr. 2241/87 [5] i øvrigt i henhold til retspraksis for så vidt var en lex specialis.

B — *Fangståret 1990*

11. Ved skrivelse af 15. november 1991 fastslog Kommissionen, at de franske fangstkvoter for fangståret 1990 var overskredet for så vidt angik forskellige fiskebestande, idet de franske myndigheder ikke i rette tid havde nedlagt foreløbigt forbud mod fiskeriet. Med hensyn til ansjoser anmodede Kommissionen myndighederne om at meddele oplysninger om fangstmængder og landingsmængder, som de på tidspunktet for forbuddet havde lagt til grund. Oplysningerne skulle indeholde vurderingerne af de umiddelbart forestående, men endnu ikke registrerede og kendte landinger, vurderingerne af den videre udvikling af fangstmængderne og datoen, hvor kvoten efter de franske myndigheders vurdering måtte anses for udtømt. Kommissionen forlangte endvidere meddelelse om alle fastsatte foranstaltninger mod de ansvarshavende personer i tilfælde af overskridelse af fangstkvoterne.

5 — Jf. ovenfor i punkt 4.

12. Den 22. januar 1992 svarede de franske myndigheder, at manglerne ved det statistiske overvågningssystem var årsagen til, at fangstkvoterne var blevet overskredet. På grundlag af de indtil juli registrerede fangede mængder ansjos havde man ikke kunnet regne med, at fangstkvoten ville være udtømt allerede fra august. Først den 5. november opdagede de franske myndigheder, at kvoten var opbrugt, og den 17. november forbød de yderligere ansjosfangster. Tilsvarende gjaldt for hvilling, makrel og den almindelige flynder. Fra den 1. april 1991 var oplysningerne imidlertid blevet indsamlet efter en ny procedure, der ville sikre overholdelsen af de fællesskabsretlige krav. Hvad angik fangsterne, der blev foretaget efter forbuddet mod at fiske, var der alene tale om ca. 10 tons.

13. Den 25. januar 1993 sendte Kommissionen åbningsskrivelsen til indledning af traktatbrudsproceduren og anførte heri, at de franske myndigheders forklaringer i den netop nævnte brevveksling ikke kunne retfærdiggøre de franske myndigheders adfærd, der var i strid med fællesskabsretten.

14. I svaret af 17. marts 1993 understregede de franske myndigheder endnu en gang, at det nye statistiske overvågningssystem efter begyndelsesvanskeligheder nu gav tilfredsstillende resultater, hvilket Kommissionen også havde erkendt på side 62 i

sin rapport af 30. marts 1992 om kontrollen med gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik.

15. Den 4. juni 1997 afgav Kommissionen en begrundet udtalelse, der gentog de to klagepunkter og gav den franske regering en frist på to måneder til at svare. Den franske regering svarede ved skrivelse af 22. august 1997. Den henviste til en bekendtgørelse af 24. august 1990, som var blevet udstedt af den kompetente minister, der omfordelte de fangstkvoter, som Frankrig havde fået tildelt.

C — *Parternes påstande*

16. Den 9. september 1999 anlagde Kommissionen denne sag.

17. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til i) artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 sammenholdt med artikel 1, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987, henholdsvis ii) artikel 11, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2241/87, og iii) artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 sammenholdt med artikel 1, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2241/87,

— idet den ikke har fastsat egnede bestemmelser for udnyttelsen af de kvoter, der var blevet tildelt den for fangstårene 1988 og 1990

— idet den ikke ved en tilstrækkelig kontrol af fiskeriaktiviteterne og en passende inspektion af fiskerflåden, landingerne og registreringen af fangster har overvåget overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne om bevarelse af bestandene i fangstårene 1988 og 1990

— idet den for fangstårene 1988 og 1990 ikke har nedlagt foreløbigt forbud mod fiskefangst fra skibe under fransk flag eller med registrering på fransk territorium, selv om kvoten måtte anses for at være opbrugt på grund af fangsterne, og endelig ikke forbød fiskeriet, efter at kvoten var overskredet betydeligt

— idet den ikke har anlagt straffesag eller truffet administrative foranstaltninger mod skipperen eller enhver anden person, der efter fiskeriforbuddene for fangstårene 1988 og 1990 var ansvarshavende for yderligere fiskeri.

2) Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18. Den Franske Republik har nedlagt påstand om, at Domstolen tager stilling til sagens genstand og realitet.

IV — Retlig vurdering

A — *Kommissionens anbringender og argumenter*

1) Manglende kontrolforanstaltninger

19. Kommissionen er af den opfattelse, at Frankrig har tilsidesat artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 sammenholdt med artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87[6], da de franske myndigheder ikke har kontrolleret fiskeriet tilstrækkeligt. Disse bestemmelser kræver kontrolforanstaltninger, der er tilstrækkeligt forskellige, således at de kan svare til de forskellige fangstmetoder, og tilstrækkeligt effektive, således at de kan forhindre enhver overskridelse af fangstkvoterne.

20. I årene 1988 og 1990 har Frankrig ikke anvendt tilstrækkelig kontrol, idet fangstkvoterne da ville være blevet respekteret, og de franske myndigheder i tide ville have forbudt fangsten af arterne, hvis kvoter i disse år blev overskredet. Bekendtgørelsen af 24. august 1990 udgjorde heller ikke nogen tilstrækkelig foranstaltning.

2) Forsinket standsning af fiskeriet

21. Kommissionen finder endvidere, at Frankrig har tilsidesat artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87[7]. I henhold til denne bestemmelse skal hver medlemsstat på grundlag af de foreliggende informationer om fangstmængderne fastlægge den forudsigelige dato for udtømning af kvoterne og rettidigt træffe de nødvendige foranstaltninger for at forbyde fiskefangst fra dette tidspunkt. I fangståret 1988 blev

6 — Jf. bestemmelsernes tekst ovenfor i punkt 2 og 3.
7 — Jf. ovenfor i punkt 4.

forbuddet imidlertid hver gang først udstedt efter overskridelse af den fastsatte kvote. I fangståret 1990 blev der i seks tilfælde af konstateret overfiskeri ikke truffet nogen nationale foranstaltninger med henblik på at stoppe fangsten.

3) Undladelse af at iværksætte strafferetlige eller administrative sanktioner

22. Endelig har Frankrig også — efter Kommissionens opfattelse — tilsidesat artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 [8]. Efter Domstolens retspraksis er de heri foreskrevne sanktioner af tilsidesættelser af fangstkvotesystemet tvingende nødvendige for at gennemføre den fælles fiskeripolitik [9].

B — *Den franske regerings anbringender og argumenter*

23. Den franske regering bestrider ikke de problemer, som den stod overfor i de omtvistede tidsrum. Med hensyn til strafferetlige og administrative sanktioner henviser den til foranstaltninger, der blev indført i 1997, og som svarer til Kommissionens krav.

24. I duplikken gør den franske regering for første gang gældende, at Frankrigs overskridelser af kvoterne — hvis det overhovedet kan antages, at de skadede fiskebestandene — ikke har bragt dem i fare, hvis man henser til andelen af den franske fiskefangst i forhold til Fællesskabet som helhed og bestandenes naturlige udvikling. Disse overskridelser har heller ikke ført til, at fangstkvoterne for andre medlemsstaters flåder ved fællesskabsretlige foranstaltninger blev formindsket, eller at fordelingsnøglen mellem medlemsstaterne blev ændret. De har derfor ikke forrykket ligevægten mellem de forskellige flåder.

25. Den franske regering har endelig stillet spørgsmålet, hvorfor Kommissionen har anlagt en traktatbrudssag, som nu næsten ti år gamle faktiske omstændigheder ligger til grund for, selv om den anerkender, at Frankrig har ændret sin adfærd i de følgende år. Derfor opfordrer den franske regering Domstolen til at træffe afgørelse vedrørende grundene, realiteten og rækkevidden af det påståede traktatbrud i lyset af den fælles fiskeripolitiks mål.

8 — Jf. ovenfor, i punkt 3.

9 — Dom af 7.12.1995, sag C-52/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4443, præmis 34 ff.

C — *Stillingtagen*

1) Fortolkning af Den Franske Republiks påstand

26. Den Franske Republiks svarskrift svarer efter sin ordlyd ikke til kravene i procesreglementets artikel 40, stk. 1, litra c), idet det ikke indeholder nogen tilstrækkelig bestemt påstand. Ønsket om, at Domstolen skal tage stilling til sagens genstand og realitet viser ikke det mål, som Den Franske Republik forfølger. Det forhold, at Den Franske Republik overhovedet forsvarer sig, fører dog nødvendigvis til den slutning, at påstanden går ud på, at Den Franske Republik skal frifindes.

2) Traktatbrudssagens antagelse til realitetsbehandling

27. Den franske regerings påstand sammenholdt med hentydningerne til den tid, der i mellemtiden er forløbet, og henvisningerne til forbedringerne i den franske fiskerikontrol indebærer samtidig, at den franske regering stiller spørgsmålstegn ved Kommissionens retlige interesse i søgsmålet.

28. I særlige tilfælde kan en meget langtrukken traktatbrudsprocedure i betragtning af den pågældende medlemsstats ret til kontradiktion være til hinder for en gennemførelse af sagen [10]. Den franske regering har imidlertid ikke anført nogen omstændigheder, der ville kunne retfærdiggøre en sådan konstatering. I øvrigt er det op til Kommissionens skøn, hvornår den vil følge en traktatbrudsprocedure op med et sagsanlæg [11]. I den foreliggende sag skal der navnlig tages højde for, at den sag, der skal afgøres, vedrører samme klagepunkter i forbindelse med to forskellige år, og at Kommissionen desuden i mellemtiden har anlagt endnu en traktatbrudssag mod Den Franske Republik på samme grundlag [12]. Kommissionen har altså siden 1989 haft en fortsat tvist med Den Franske Republik vedrørende de franske foranstaltninger til gennemførelse af den fælles fiskeripolitik. Derfor skal sagen antages til realitetsbehandling.

3) Spørgsmålet, om Kommissionen skal gives medhold i søgsmålet

29. Parterne er enige om, at Den Franske Republik på den måde, som Kommissionen har redegjort for, har tilsidesat fællesskabs-

10 — Dom af 16.5.1991, sag C-96/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 2461, præmis 15 og 16.

11 — Jf. forslag til afgørelse af 27.1.2000 i forbindelse med dom af 12.9.2000, sag C-359/97, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 6355, præmis 96, med yderligere henvisninger.

12 — Dom af 7.12.1995, sag C-52/95, nævnt ovenfor i fodnote 9.

rettens krav inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik, og at den franske fiskerflåde derfor i årene 1988 og 1990 har overskredet de fangstkvoter, som den var blevet tildelt.

30. I det omfang Den Franske Republik påberåber sig de i de omtvistede år foreliggende mangler ved den statistiske overvågning, har Domstolen allerede i dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, der vedrørte ordningen for statistisk overvågning *i 1991*, fastslået følgende:

»For så vidt angår det statistiske system, der var i kraft i 1991, fremgår det af fast retspraksis [...], at en medlemsstat ikke kan henvise til praktiske vanskeligheder som begrundelse for en manglende gennemførelse af passende kontrolforanstaltninger. Tværtimod påhviler det i henhold til denne praksis medlemsstaterne, som skal gennemføre fællesskabsbestemmelserne inden for rammerne af den fælles markedsordning for fiskerivarer, at løse disse vanskeligheder ved at træffe passende foranstaltninger« [13].

13 — Nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 28.

31. Dette gælder naturligvis også for årene 1988 og 1990.

32. For så vidt den franske regering har bemærket, at tilsidesættelserne principielt ikke har fremkaldt nogen skadelige virkninger, er det ikke nødvendigt at undersøge, om denne påstand er rigtig. For det første er anbringendet i henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 2, fremsat for sent, da det for første gang blev fremført under duplikken. For det andet medfører de bestemmelser, som Frankrig har tilsidesat — uafhængigt af, om der er indtrådt en skade — at der påhviler medlemsstaterne handlingspligter. Kun hvis bestemmelserne gennemføres på denne måde, kan risiciene for bevarelsen af fiskebestandene afværges.

V — Sagens omkostninger

33. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, skal den tabende part bære sagens omkostninger. Da Den Franske Republik har tabt sagen, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at den tilpligtes at betale sagens omkostninger, skal Den Franske Republik betale sagens omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

34. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til i) artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, sammenholdt med artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, henholdsvis ii) artikel 11, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2241/87, og iii) artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 sammenholdt med artikel 1, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2241/87,

— idet den ikke har fastsat egnede bestemmelser for udnyttelsen af kvoter, der var blevet tildelt den for fangstårene 1988 og 1990

— idet den ikke ved en tilstrækkelig kontrol af fiskeriaktiviteterne og en passende inspektion af fiskerflåden, landingerne og registreringen af fangster har overvåget overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne om bevarelse af bestandene i fangstårene 1988 og 1990

— idet den for fangstårene 1988 og 1990 ikke har nedlagt foreløbigt forbud mod fiskeri fra skibe under fransk flag eller med registrering på fransk territorium, selv om kvoten måtte anses for at være opbrugt på grund af fangsterne, og endelig ikke forbød fiskeriet, efter at kvoten var overskredet betydeligt

— idet den ikke har anlagt straffesag eller truffet administrative foranstaltninger mod skipperen eller enhver anden person, der efter fiskeriforbuddene for fangstårene 1988 og 1990 var ansvarshavende for yderligere fiskeri.

2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.«