FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 21 september 2000 [1]

I — Inledning

1. Detta fördragsbrottsförfarande avser de franska myndigheternas förvaltning av fiskekvoter under fiskeåren 1988 och 1990. Kommissionen har anmärkt på det faktum att de franska myndigheterna har underlåtit att i rätt tid och på ett effektivt sätt förbjuda fiske när kvoterna var förbrukade och att dessa kvoter därför överskreds under ovannämnda fiskeår.

II — Tillämpliga bestämmelser

2. I artikel 5.2 i rådets förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 om ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna [2] föreskrivs följande:

"medlemsstaterna skall, i enlighet med tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser, fastställa närmare föreskrifter för hur de kvoter som tilldelats dem skall användas...."

3. Denna skyldighet preciseras i artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 2241/87 av den 23 juli 1987 om fastställande av vissa åtgärder för kontroll av fisket. [3] I denna bestämmelse föreskrivs 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 utöva kontroll över fisket och angränsande verksamhet. [Den] 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.

1 — Originalspråk: tyska.
2 — EGT L 24, s. 1.
3 — EGT L 207, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 3, s. 32.

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.

3. ..."

4. I artikel 11 i förordning nr 2241/87 regleras medlemsstaternas förvaltning av fångstkvoter enligt följande:

"1. Alla fångster av ett kvoterat bestånd eller en kvoterad grupp av bestånd, som tas av fiskefartyg som för en medlemsstats flagg eller är registrerade i en medlemsstat skall dras från den kvot som för ifrågavarande bestånd eller grupp av bestånd har tilldelats denna stat, oberoende av landningsplatsen.

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.

3. ..."

III — Bakgrund, förfarande och parternas yrkanden

A — *Fiskeåret 1988*

5. Genom en skrivelse av den 1 augusti 1989 uppmanade kommissionen den franska regeringen att motivera följande brister i fråga om förvaltningen av fångstkvoter under år 1988:

— Överskridande av fångstkvoter för 17 fiskbestånd,

— underlåtenhet att rapportera månatliga fångstmängder,

— underlåtenhet att tills vidare förbjuda fisket när kvoterna ansågs vara uttömda och

— underlåtenhet att kontrollera fisket i fråga om dessa bestånd under årets sista månader.

6. I en skrivelse av den 23 oktober 1989 redogjorde de franska myndigheterna för de problem som de hade och för de ansträngningar som de dittills hade gjort samt informerade om att ytterligare åtgärder skulle vidtas framöver.

7. Den 1 oktober 1990 inledde kommissionen genom en formell underrättelse ett fördragsbrottsförfarande i fråga om överskridandet av fångstkvoter för 14 fiskbestånd. Kommissionen anmärkte på följande:

— Underlåtenhet att tills vidare förbjuda fisket när kvoterna ansågs vara uttömda och

— underlåtenhet att kontrollera fisket (artikel 5.2 i förordning nr 170/83).

8. I en skrivelse av den 27 november 1990 medgav de franska myndigheterna att de gjort sig skyldiga till överfiske på grund av att fisket hade upphört för sent och förklarade att detta berodde på bristerna i systemet för statistisk övervakning. Sedan år 1988 hade de lagt ner stor möda på att avhjälpa dessa brister. Emellertid bestred de franska myndigheterna att de skulle ha kontrollerat fisket otillräckligt. Kommissionen hade endast på grund av det förhållandet att fisket upphört för sent dragit den slutsatsen att det var fråga om en bristfällig kontroll. Enligt rättspraxis [4] får den emellertid inte inleda ett fördragsbrottsförfarande på grundval av ett antagande.

9. Den 29 september 1992 tillställde kommissionen den franska regeringen ett motiverat yttrande i enlighet med artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG), där den vidhöll de båda anmärkningarna och ålade den franska regeringen att svara inom två månader.

10. I sitt svar av den 3 december 1992 påpekade de franska myndigheterna att

4 — I sitt svar på det motiverade yttrandet hänvisade de franska myndigheterna till domarna av den 5 oktober 1989 i mål 290/87, kommissionen/Nederländerna (REG 1989, s. 3083), punkt 17, av den 20 mars 1990 i mål C-62/89, kommissionen/Frankrike (REG 1990, s. I-925), punkt 37 och av den 31 januari 1991 i mål C-244/89, kommissionen/Frankrike (REG 1991, s. I-163), punkt 35.

deras åtgärder i varje fall under år 1991 och tiden därefter hade uppfyllt gemenskapsrättens krav, vilket kommissionen också hade medgett. Vidare ansåg de att kommissionen inte tiden därefter hade bevisat att artikel 5.2 i förordning nr 170/83 hade åsidosatts och att artikel 11 i förordning nr 2241/87[5] i detta avseende enligt rättspraxis för övrigt utgör lex specialis.

B — *Fiskeåret 1990*

11. Genom en skrivelse av den 15 november 1991 fastställde kommissionen att de franska myndigheterna inte i tid hade förbjudit fisket tills vidare och att de franska fångstkvoterna för år 1990 därför hade överskridits för några fiskbestånd. Kommissionen begärde att de franska myndigheterna skulle tillhandahålla de uppgifter om fångst- och landningsmängder som de hade grundat sig på när fiske efter ansjovis förbjöds. Dessa uppgifter skulle omfatta bedömningar om nära förestående men ännu inte registrerade och kända landningar, bedömningar om fångstmängdernas vidare utveckling och det datum när kvoten enligt de franska myndigheterna skulle anses vara uttömd. Dessutom begärde kommissionen att den skulle informeras om alla åtgärder som skulle vidtas mot de ansvariga om fångstkvoterna överskreds.

12. Den 22 januari 1992 svarade de franska myndigheterna att fångstkvoterna hade överskridits till följd av bristerna i systemet för statistisk övervakning. Fram till juli hade det inte registrerats sådana mängder fångad ansjovis att det kunde förutses att fångstkvoten skulle vara uttömd redan i augusti. Först den 5 november upptäckte de franska myndigheterna att kvoten hade tömts ut och den 17 november förbjöd de fortsatt fångst av ansjovis. Detta gällde också vitling, makrill och äkta tunga. Sedan den 1 april 1991 inhämtades emellertid uppgifterna i enlighet med ett nytt förfarande, som skulle garantera att de gemenskapsrättsliga kraven följdes. Endast omkring tio ton fisk fångades efter fiskeförbudet.

13. Den 25 januari 1993 tillställde kommissionen de franska myndigheterna en formell underrättelse om att fördragsbrottsförfarandet skulle inledas och anförde därvidlag att de franska myndigheterna i den nyss nämnda skriftväxlingen inte hade lämnat några godtagbara förklaringar till sitt mot gemenskapsrätten stridande uppträdande.

14. I sitt svar av den 17 mars 1993 betonade de franska myndigheterna än en gång att det nya systemet för statistisk övervakning som i början hade varit behäftat med svårigheter numera tillhandahöll tillfredsställande uppgifter, vilket kommissionen också hade medgett på sidan 62 i sin

5 — Se ovan punkt 4.

rapport av den 6 mars 1992 om kontrollen av genomförandet av den gemensamma fiskepolitiken.

15. Den 4 juni 1997 utfärdade kommissionen ett motiverat yttrande där den vidhöll de båda anmärkningarna och ålade den franska regeringen att svara inom två månader. Den franska regeringen svarade genom en skrivelse av den 22 augusti 1997. Regeringen hänvisade till den behöriga ministerns beslut av den 24 augusti 1990 om omfördelning av de fångstkvoter som hade tilldelats Frankrike.

C — *Parternas yrkanden*

16. Kommissionen väckte denna talan den 9 september 1999.

17. Europeiska gemenskapernas kommission yrkar att domstolen skall

1) fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt i) artikel 5.2 i förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 jämförd med artikel 1.1 i förordning (EEG) nr 2241/87, ii) artikel 11.2 i förordning (EEG) nr 2241/87 samt iii) artikel 5.2 i förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 jämförd med artikel 1.2 i förordning (EEG) nr 2241/87, genom att underlåta att

— fastställa lämpliga närmare föreskrifter för användning av de fiskekvoter som Frankrike tilldelats för fiskeåren 1988 och 1990,

— övervaka efterlevnaden av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bevarande av arter genom att utöva en effektiv kontroll över fiskenäringen samt genom att genomföra lämpliga inspektioner av fiskeflottan, landningskontroller och kontroller av registrering av fångst, med avseende på såväl fiskeåret 1988 som fiskeåret 1990,

— vidta åtgärder för att tills vidare förbjuda fartyg som förde fransk flagg eller var registrerade i Frankrike att bedriva fiske, trots att fångsterna ansågs ha uttömt den tilldelade kvoten, och genom att införa ett slutligt fiskeförbud först när kvoten hade överskridits avsevärt, med avseende på såväl fiskeåret 1988 som fiskeåret 1990, och genom att underlåta att

— vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot befälhavaren eller någon annan person som var ansvarig för det fiske som ägde rum efter fiskeförbudet, med avseende på fiskeåren 1988 och 1990,

2) förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna.

18. Republiken Frankrike yrkar att domstolen skall pröva talans föremål samt om denna är välgrundad.

IV — Rättslig bedömning

A — *Kommissionens grunder och argument*

1) Underlåtenhet att vidta kontrollåtgärder

19. Kommissionen anser att de franska myndigheterna inte har kontrollerat fisket tillräckligt och att Frankrike därför har åsidosatt artikel 5.2 i förordning nr 170/83 jämförd med artikel 1.1 i förordning nr 2241/87.[6] Enligt dessa bestämmelser erfordras kontrollåtgärder som är tillräckligt varierade för att ta hänsyn till olika fångstmetoder och tillräckligt effektiva för att förhindra att fångstkvoter överskrids.

20. Under åren 1988 och 1990 har Frankrike inte utfört tillräckliga kontroller. I annat fall skulle nämligen fångstkvoterna ha iakttagits och de franska myndigheterna skulle i tid ha förbjudit fångst av arter vars kvoter hade överskridits under dessa år. Beslutet av den 24 augusti 1990 utgör inte heller någon tillräcklig åtgärd.

2) Underlåtenhet att tillse att fisket upphörde i tid

21. Dessutom anser kommissionen att Frankrike har åsidosatt artikel 11.2 i förordning nr 2241/87.[7] I enlighet med denna bestämmelse skall varje medlemsstat på grundval av tillgängliga uppgifter om fångstmängder fastställa det datum då kvoterna förmodas vara uttömda och i tid vidta nödvändiga åtgärder för att förbjuda fisket från och med denna tidpunkt. Under fis-

6 — Se ovan punkterna 2 och 3 beträffande dessa bestämmelsers innehåll.

7 — Se ovan punkt 4.

keåret 1988 utfärdades förbudet emellertid varje gång först när de fastställda kvoterna hade överskridits. Under fiskeåret 1990 vidtogs ingen nationell åtgärd för att förhindra fångsten i sex fall av konstaterat överfiske.

3) Underlåtenhet att vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder

22. Slutligen har Frankrike enligt kommissionen också åsidosatt artikel 1.2 i förordning nr 2241/87. [8] I enlighet med domstolens rättspraxis är de sanktioner som föreskrivs i denna artikel för åsidosättande av systemet med fångstkvoter nödvändiga för att genomföra den gemensamma fiskepolitiken. [9]

B — *Frankrikes grunder och argument*

23. Den franska regeringen har inte bestritt de problem som den stod inför under de ifrågavarande perioderna. Den har hänvisat till de straffrättsliga och förvaltningsrättsliga åtgärder som infördes år 1997 och som uppfyller kommissionens krav.

24. Den franska regeringen har i sin duplik för första gången gjort gällande att Frankrikes överskridande av kvoterna, även om det antas att de har påverkat fiskeresurserna, inte har äventyrat dessa, med hänsyn till Frankrikes andel av den totala fiskfångsten inom gemenskapen och beståndens naturliga utveckling. Dessa överskridanden har inte heller föranlett gemenskapsrättsliga åtgärder för att minska fångstkvoterna för andra medlemsstaters flottor eller för att förändra fördelningsnyckeln mellan medlemsstaterna. De har följaktligen inte rubbat balansen mellan de olika flottorna.

25. Republiken Frankrike har slutligen frågat varför kommissionen har väckt talan om fördragsbrott angående faktiska omständigheter som nu ligger nästan tio år tillbaka i tiden, trots att den har medgett att Frankrike förbättrade sitt uppträdande under de följande fiskeåren. Därför har den franska regeringen anmodat domstolen att den vid bedömningen av orsaken till det påstådda fördragsbrottet, huruvida detta faktiskt föreligger samt vilken omfattning det i sådant fall har skall ta hänsyn till den gemensamma fiskepolitikens mål.

8 — Se ovan punkt 3.

9 — Dom av den 7 december 1995 i mål C-52/95, kommissionen mot Frankrike (REG 1995, s. I-4443), punkt 34 ff.

C — *Bedömning*

1) Tolkning av Republiken Frankrikes yrkande

26. Republiken Frankrikes svaromål innehåller inte ett tillräckligt precist yrkande och uppfyller därför inte kraven i artikel 40.1 c i rättegångsreglerna. Det mål som Republiken Frankrike eftersträvar framgår inte av dess begäran om att domstolen skall pröva talans föremål samt om denna är välgrundad. Det faktum att Republiken Frankrike överhuvudtaget försvarar sig leder emellertid till den slutsatsen att den har yrkat att talan skall ogillas.

2) Huruvida fördragsbrottstalan kan tas upp till sakprövning

27. Den franska regeringens yrkande i kombination med hänvisningarna till den långa tid som förflutit och till det faktum att kommissionen har medgett att de franska fiskekontrollerna har förbättrats innebär samtidigt att denna regering har ifrågasatt kommissionens intresse av att få saken prövad.

28. Med hänsyn till den berörda medlemsstatens rätt till försvar kan det förhållandet att ett fördragsbrottsförfarande har pågått under mycket lång tid i särskilda fall utgöra hinder mot att talan kan väckas. [10] Den franska regeringen har emellertid inte anfört några omständigheter som skulle kunna motivera en sådan slutsats. För övrigt får kommissionen själv besluta när den skall fullfölja ett fördragsbrottsförfarande genom att väcka talan. [11] I detta fall skall det särskilt beaktas att det förfarande som skall avgöras gäller likartade anmärkningar som hänför sig till två olika år och att kommissionen dessutom under tiden har inlett ytterligare ett fördragsbrottsförfarande mot Republiken Frankrike på liknande grunder. [12] Följaktligen har kommissionen sedan år 1989 ständigt tvistat med Republiken Frankrike om de franska åtgärderna för att genomföra den gemensamma fiskepoliktiken. Talan kan således tas upp till sakprövning.

3) Huruvida talan är välgrundad

29. Mellan parterna är det ostridigt att Republiken Frankrike på det sätt som kommissionen har redogjort för har åsido-

10 — Dom av den 16 maj 1991 i mål C-96/89, kommissionen mot Nederländerna (REG 1991, s. I-2461), punkterna 15 och 16.

11 — Se mitt förslag till avgörande av den 27 januari 2000 i mål C-359/97, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2000, I-6355), punkt 96 med ytterligare hänvisningar).

12 — Dom av den 7 december 1995 i mål C-52/95 (ovan fotnot 9).

satt gemenskapsrättens krav inom ramen för den gemensamma fiskepolitiken och att den franska fiskeflottan under åren 1988 och 1990 följaktligen överskred de fångstkvoter som den blivit tilldelad.

30. Republiken Frankrike har åberopat bristerna i den statistiska övervakningen under de ifrågavarande perioderna. Domstolen har emellertid i mål C-52/95, kommissionen mot Frankrike i fråga om systemet för statistisk övervakning *under år 1991* redan fastställt följande:

"I fråga om det under år 1991 gällande statistiska systemet framgår av fast rättspraxis (...) att en medlemsstat inte får underlåta att genomföra lämpliga kontrollåtgärder med hänvisning till praktiska svårigheter. Tvärtom åligger det medlemsstaterna — som ansvarar för att genomföra de gemenskapsrättsliga föreskrifterna på fiskeriområdet — att genom lämpliga åtgärder övervinna dessa svårigheter." [13]

13 — Se ovan fotnot 9, punkt 28.

31. Detta gäller naturligtvis också för åren 1988 och 1990.

32. Den franska regeringen har påpekat att åsidosättandena i princip inte har haft någon skadlig verkan men det finns ingen anledning att undersöka om denna uppgift är riktig. För det första har regeringen anfört argumentet först i sin duplik, vilket i enlighet med artikel 42.2 i rättegångsreglerna är för sent. För det andra medför de bestämmelser som Frankrike har åsidosatt — oavsett om det har uppkommit en skada eller inte — skyldigheter för medlemsstaterna att agera. Det är endast om bestämmelserna tillämpas på detta sätt som det är möjligt att förhindra att fiskbestånden äventyras.

V — Rättegångskostnader

33. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och Republiken Frankrike har tappat målet, skall denna stat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

VI — Förslag till avgörande

34. På grund av ovanstående överväganden föreslås det därför att domstolen skall

"1) fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt i) artikel 5.2 i förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 jämförd med artikel 1.1 i förordning (EEG) nr 2241/87, ii) artikel 11.2 i förordning (EEG) nr 2241/87 samt iii) artikel 5.2 i förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 jämförd med artikel 1.2 i förordning (EEG) nr 2241/87, genom att underlåta att

— fastställa lämpliga närmare föreskrifter för användning av de fiskekvoter som Frankrike tilldelats för fiskeåren 1988 och 1990,

— övervaka efterlevnaden av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om bevarande av arter genom att utöva en effektiv kontroll över fiskenäringen samt genom att genomföra lämpliga inspektioner av fiskeflottan, landningskontroller och kontroller av registrering av fångst, med avseende på såväl fiskeåret 1988 som fiskeåret 1990,

— vidta åtgärder för att tills vidare förbjuda fartyg som förde fransk flagg eller var registrerade i Frankrike att bedriva fiske, trots att fångsterna ansågs ha uttömt den tilldelade kvoten, och genom att införa ett slutligt fiskeförbud först när kvoten hade överskridits avsevärt, med avseende på såväl fiskeåret 1988 som fiskeåret 1990, och genom att underlåta att

— vidta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga åtgärder mot befälhavaren eller någon annan person som var ansvarig för det fiske som ägde rum efter fiskeförbudet, med avseende på fiskeåren 1988 och 1990,

2) Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna."