FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

föredraget den 10 maj 1995 *

1. En begäran om förhandsavgörande har ingivits till domstolen angående frågan om dekretet Sea Fish Licensing (Time at Sea) (Principles) Order 1993 (nedan kallat "dekretet") [1], i vilket fastställs det antal dagar per år som Förenade konungarikets fiskefartyg med en längd över 10 meter kan befinna sig till sjöss, är förenligt med gemenskapsrätten. Såsom framgår av beslutet om hänskjutande får antalet dagar per år som dessa fartyg befinner sig till sjöss under perioden mellan 1 januari 1993 och 31 december 1996, i enlighet med nämnda dekret, inte överstiga antalet dagar för år 1991.

Sökandena i målet vid den nationella domstolen, som representerar nästan alla ekonomiska aktörer i havsfiskesektorn i Förenade konungariket (nedan kallade "sökandena"), har inför High Court of Justice ifrågasatt dekretet och hävdat att detta strider mot vissa bestämmelser i gemenskapsrätten. Sökandena gjorde särskilt gällande att dekretet stred mot kommissionens beslut 92/593/EEG av den 21 december 1992 [2] (nedan kallat "beslutet"), de förordningar genom vilka den gemensamma fiskeripolitiken införs [3], artiklarna 6, 34, 39 och 40.3 i EG-fördraget samt några av de allmänna principerna i gemenskapsrätten [4].

De gemenskapsrättsliga och nationella rättsliga förhållandena

2. Det är lämpligt att göra en kort sammanfattning av de bestämmelser i såväl nationell rätt som gemenskapsrätt, vilka utgör bakgrunden för här berörda frågor och också de särskilda mål som eftersträvas i den omfattande gemenskapslagstiftningen på fiskets område.

Den gemensamma fiskeripolitikens huvudmålsättning är att skydda och utveckla de många ekonomiska verksamheter som är anknutna till fisket. Denna målsättning måste dock hela tiden modifieras, beroende på det lika viktiga behovet av att effektivt skydda

* Originalspråk: italienska.

1 — Utarbetat och framlagt i parlamentet den 5 maj 1993.

2 — Kommissionens beslut (92/593/EEG av den 21 december 1992) om ett fleråriget utvecklingsprogram för Förenade konungarikets fiskeflotta för perioden 1993—1996 i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 4028/86 (EGT nr L 401, s. 33).

3 — Rådets förordning (EEG) nr 3759/92 av den 17 december 1992 om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter (EGT nr L 388, 1992, s. 1) och rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk (EGT nr L 389, s. 1).

4 — I synnerhet äganderätten, rätten att driva näring eller utöva ett yrke, rätten till lika behandling och proportionalitetsprincipen.

den marina miljön och att skapa en rationell förvaltning av fiskeresurserna. Det är av denna anledning som, allt sedan utformningen av en särskild fiskeripolitik vid sidan av jordbrukspolitiken [5], den berörda gemenskapslagstiftningen har utvecklats med insikt om att det råder en obalans mellan fiskekapaciteten och tillgängliga resurser. Medan å ena sidan en gemensam organisation av marknaden för fiskprodukter utarbetades, med den mer inskränkta målsättningen att säkerställa saluföring och fri rörlighet för dessa produkter, infördes och utvecklades efter hand, å andra sidan, en samling lagar avsedda att bevara tillgängliga resurser [6]. Målet var inte bara att skydda miljön, utan också att säkerställa fiskets fortbestånd som en produktiv ekonomisk sektor. Det är således ur denna synvinkel som de berörda gemenskapsbestämmelserna skall tolkas, särskilt de som gäller för det aktuella målet.

3. I första hand finns rådets förordning (EEG) nr 4028/86 av den 18 december 1986 om gemenskapsåtgärder för förbättring och anpassning av fiskeri- och vattenbrukssektorerna [7] (nedan kallad "förordningen"). I denna ramförordning, som var i kraft då det omtvistade nationella dekretet antogs, inrättas ett system för ekonomiskt stöd till medlemsstaterna i gemenskapen i syfte att underlätta en omstrukturering av fiskerisektorn. I enlighet med denna förordning förpliktas de stater som vill ha stöd att upprätta och insända ett "flerårigt utvecklingsprogram" (nedan kallat "FUP") till kommissionen, i vilket anges de särskilda åtgärder som de avser att vidta.

I artikel 1 i förordningen anges att stödet är avsett för åtgärder inom vissa områden inklusive, i artikel 1.1 d, "anpassning av fiskekapaciteten genom tillfälligt eller slutgiltigt upphörande av vissa fartygs fiskeverksamhet". I artikel 2.1 definieras ett FUP, som "ett antal mål — jämte ett antal åtgärder som är nödvändiga för deras förverkligande — som gör det möjligt att styra utvecklingen inom fiskerisektorn på ett långsiktigt sätt". I artikel 2.2 i förordningen fastslås en serie krav och uppgifter som måste beaktas i FUP. För finansieringen bör FUP dessutom insändas till kommissionen (i enlighet med bestämmelserna i artikel 3), som enligt artikel 4 skall besluta om de i förordningen angivna villkoren är uppfyllda och om FUP därmed

5 — Den högtidliga deklarationen av Europeiska rådet i Haag av den 3 november 1976. I bilaga VI fastställs att gemenskapen skall ha exklusiv jurisdiktion och medlemsstaterna förbjuds följaktligen att anta unilaterala bestämmelser på detta område.

6 — Dessa lagar är huvudsakligen inriktade på antagandet av selektiva skyddsbestämmelser (förbud och begränsning av fiske, bestämmelser gällande fartygstyper och nät, etc), införandet av kvotsystemet (fördelning av högsta tillåtna fångster mellan staterna) och ett licenssystem (huvudsakligen i kontrollsyfte).

7 — EGT nr L 376, s. 7.

kan utgöra grund för ett ekonomiskt stöd från gemenskapen (och staten) till den ifrågavarande sektorn. Stödet kan sedan beviljas i enlighet med artiklarna 40—48 i förordningen. Beslutet utgör den rättsakt genom vilken kommissionen godkände Förenade konungarikets tredje FUP för perioden 1993—1996.

4. Förordningen ändrades delvis med verkan från den 31 december 1992 genom rådets förordning EEG nr 3946/92 [8]. Genom förordningen infördes begreppet "fiskeansträngning" för att ge medlemsstaterna en ytterligare möjlighet att uppnå balans mellan fisket och de tillgängliga resurserna. Medan det i den tidigare versionen av förordningen påkallades en minskning av "fiskekapaciteten" för en given flotta, hänvisas i den ändrade versionen till minskningar av "fiskeansträngningen", med vilket avses minskningar av såväl flottans kapacitet som av dess aktivitet.

I artikel 1 d i den ändrade förordningen föreskrivs därför att ekonomiskt stöd från gemenskapen får beviljas, bland annat avseende åtgärder för en "anpassning av fiskeansträngningen genom tillfälligt eller slutgiltigt upphörande av vissa fartygs fiskeverksamhet". I enlighet med detta tillvägagångssätt, föreskrivs i artikel 1 a att "medlemsstaterna skall vidta åtgärder genom vilka fiskeansträngningen begränsas i linje med ett balanserat utnyttjande av fiskbeståndet". Vidare förtydligas att de åsyftade åtgärderna är avsedda att kombinera en minskning av flottans kapacitet med en anpassning av dess aktivitet.

5. Rådets ovannämnda förordning (EEG) nr 3760/92 [9], gäller vissa delar av ämnet, som är av betydelse i målet. I artikel 11 i nämnda förordning föreskrivs att rådet, i enlighet med förfarandet i artikel 43 i fördraget, skall "senast den 1 januari 1994 första gången fastställa fleråriga mål och närmare bestämmelser för en omstrukturering av gemenskapens fiskerisektor i syfte att skapa en varaktig balans mellan fiskeresurserna och utnyttjandet av dem. Vid denna omstrukturering skall från fall till fall också hänsyn tas till eventuella ekonomiska och sociala följder".

6. Slutligen bör för fullständighetens skull nämnas rådets förordning (EEG) nr 3699/93 [10] som trädde i kraft den 1 januari 1994 och som därmed inte är tillämplig på fakta i målet. I denna förordning, i vilken görs omfattande ändringar av tidigare gällande bestämmelser, krävs uttryckligen att

8 — Rådets förordning (EEG) nr 3946/92 av den 19 december 1992 om en tredje ändring av rådets förordning (EEG) nr 4028/86 (EGT nr L 401, s. 1).

9 — Se ovan, fotnot 3.

10 — Rådets förordning (EEG) nr 3699/93 av den 21 december 1993 om kriterier och förfaranden för gemenskapens strukturstöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn och för beredning och avsättning av dess produkter (EGT nr L 346, s. 1).

medlemsstaterna "skall vidta åtgärder för att anpassa fiskeansträngningen så att minst målen i de fleråriga utvecklingssprogram som anges i artikel 5 uppnås" och "om det är nödvändigt vidta åtgärder för att helt stoppa eller begränsa fartygens fiskeverksamhet" (artikel 8.1). Vidare kan sådana åtgärder, i enlighet med artikel 8.3, "innebära att antalet fiskedagar eller dagar till sjöss begränsas för en viss period".

Enligt de nya bestämmelserna i förordning nr 3699/93, verkar således de målsättningar som medlemsstaterna har fastlagt i sina FUP ha blivit tvingande. Ett bevis för deras bindande natur är rådets beslut 94/15/EG [11], vilket dock inte heller är tillämpligt på fakta i målet, eftersom det antogs efter dekretet i fråga. I detta beslut, vars rättsliga grund är artikel 11 i förordning nr 3760/92, krävs uttryckligen att medlemsstaterna minskar sina flottors fiskeansträngningar i enlighet med de fastlagda målen i relevanta FUP och överlåter åt kommissionen att säkerställa genomförandet av dessa mål (artikel 1 och 2).

7. Hitintills har Förenade konungariket framlagt tre FUP. Det första avsåg i huvudsak att minska flottans kapacitet och det andra, för perioden 1987—1991, grundades på en mer restriktiv tillämpning av ett system med fiskelicenser och på marknadskrafternas fria spel. Även om kommissionen hade godkänt målen i Förenade konungarikets andra FUP genom beslut 88/141/EEG [12], drog den in utbetalningarna av det redan beviljade stödet, eftersom det konstaterades att målen i det andra FUP inte hade uppfyllts, utan tvärtom hade Förenade konungarikets flotta ökat i storlek och därmed i kapacitet.

Det övergripande målet i det tredje FUP för perioden 1 januari 1993 till 31 december 1996 [13] är att uppnå en reducering av fiskeansträngningen. Detta godkändes av kommissionen genom ovan anförda beslut.

8. I beslutet, som innehåller en bilaga med en lista över målen i det tredje FUP, understryks i nionde övervägandet i ingressen det grundläggande behovet av "betydelsefulla minskningar av fiskeansträngningarna i de

11 — Rådets beslut 94/15/EG av den 20 december 1993 om mål och närmare bestämmelser för en omstrukturering av gemenskapens fiskerisektor under perioden 1 januari 1994 till 31 december 1996 i syfte att uppnå en bestående jämvikt mellan resurserna och utnyttjandet av dessa (EGT nr L 10, s. 20).

12 — Beslut 88/141/EEG av den 11 december 1987 om det fleråriga utvecklingsprogram för fiskeflottan som beslutats av Förenade konungariket i enlighet med förordning (EEG) nr 4028/86 (EGT nr L 67, s. 22).

13 — Från början omfattade det tredje FUP även år 1992, men eftersom den information som fordrades för ett godkännande inte inkom, fastlade kommissionen ett övergångsprogram enligt beslut 92/363/EEG (EGT nr L 193, s. 25).

särskilda delar av flottan där en obalans (mellan ansträngning och resurser) är mest tydlig". I artikel 2 åläggs vidare allmänna minskningar av fiskeansträngningarna i de olika grupperna av fiskarter enligt följande procentsatser:

— 20 procent för kategorier som fiskar efter demersala bestånd med bottentrålar som används med trålbord eller parbottentrålar,

— 15 procent för de fartyg med skrapredskap eller bomtrålare som fiskar efter bentiska bestånd,

— 0 procent, d. v. s. ingen ökning, för övriga fartygskategorier.

I artikel 3 i beslutet fastställs att en minskning av fiskeansträngningen kan uppnås genom att kombinera minskningar av kapaciteten med minskningar av aktiviteten, men att minst 55 procent av FUP: s övergripande mål måste uppnås genom minskningar av kapaciteten (artikel 3.2). I artikel 3.3 föreskrivs att "återstående del kan uppnås genom åtgärder som minskar aktiviteten, *såsom begränsningar av antalet dagar till sjöss*, på det villkoret att dessa åtgärder grundar sig på lagar och andra författningar av permanent slag samt metoder som har godkänts av kommissionen" [14].

9. Det omtvistade dekretet antogs i överensstämmelse med det övergripande målet i det tredje FUP och godkändes av kommissionen. Som jag tidigare har nämnt, föreskrivs i dekretet att beviljandet eller förnyandet av fiskelicenser för Förenade konungarikets fiskefartyg är beroende av villkoret att innehavaren av licensen måste tillbringa samma antal dagar till sjöss under vart och ett av åren 1993 till 1996 som under år 1991 (i undantagsfall som under år 1988). I dekretet fastslås att antalet tilldelade dagar kan utökas på grund av särskilda omständigheter (fiske av arter som inte omfattas av kvoter, andra verksamheter än fiske, investeringar som har gjorts i god tro och dylikt).

10. Slutligen bör det för fullständighetens skull noteras att det antogs två andra nationella regleringar vid nästan samma tillfälle som dekretet, nämligen "Sea Fishing (Conservation) Act 1992" och "Fishing Vessel (Decommissioning) Scheme 1993". Enligt Förenade konungarikets regering skulle dessa regleringar tillsammans med dekretet säkerställa en överensstämmelse med de i FUP fastlagda målen, inklusive de som gällde en minskning av fiskeflottans kapacitet.

14 — Texten markerad av mig.

Frågorna i begäran om förhandsavgörande

11. High Court har ansett att en korrekt tolkning av de ovan anförda bestämmelserna är nödvändig för att lösa tvisten och har därför tillfälligt uppskjutit förhandlingarna i avvaktan på ett förhandsavgörande av domstolen avseende följande frågor:

1) a) Ger beslutet Förenade konungariket befogenhet och/eller behörighet att anta sådana bestämmelser som de i dekretet, och

b) utesluter beslutet möjligheten av att använda tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna för att uppnå samma mål?

2) Påverkas svaret på fråga 1 påverkas av det faktum att Förenade konungariket inte minskade sin fiskeflottas kapacitet i enlighet med bestämmelserna i det andra fleråriga utvecklingsprogrammet?

3) Strider bestämmelser av det slag som föreskrivs i dekretet under alla omständigheter mot ovan nämnda bestämmelser och principer i gemenskapsrätten?

4) Påverkas svaren på ovanstående frågor av

a) typen fiskbestånd som fiskas av Förenade konungarikets fiskefartyg, i synnerhet om beståndet omfattas av bestämmelser om högsta tillåtna fångst eller ej,

b) den effekt dekretet kommer att få på hela fiskerisektorn,

c) möjligheten att den behörige ministern i framtiden beslutar om att medge undantag för vissa sektorer?

Under förhandlingarna har Förenade konungariket unilateralt beslutat att avbryta tillämpningen av den tvistiga regleringen till dess att domstolen har meddelat ett förhandsavgörande.

Den första frågan

12. Svaret på den första delen av den första frågan förefaller mig alltför uppenbart. Som jag redan har påpekat, tillåts Förenade konungariket i beslutet om godkännande av det tredje FUP uttryckligen att uppnå målen i FUP genom att vidta åtgärder som minskar flottans aktivitet och ger som särskilt exempel därpå "begränsningar av tiden till sjöss" (artikel 3.3, ovannämnd).

Sådana åtgärder är därför otvivelaktigt tillåtna, "under förutsättning att de grundar sig på lagar och andra författningar av permanent slag som har godkänts av kommissionen" (artikel 3.3) och under förutsättning av att minst 55 procent av det övergripandet målet i programmet uppnås genom kapacitetsminskningar (artikel 3.2). Enligt de handlingar som kommit domstolen till del och i avsaknad av någon invändning om motsatsen anses båda dessa villkor uppfyllda i detta fall.

13. I den andra delen av första frågan, undrar den nationella domstolen om beslutet utesluter möjligheten att genomföra tekniska åtgärder (det vill säga huvudsakligen ändringar i licenssystemet, stimulansåtgärder för att lägga upp fiskefartyg och andra specifika bevarandemetoder) istället för begränsningar av tiden till sjöss.

Även om beslutet inte uttryckligen hänvisar till tekniska åtgärder lämnar det staten fritt att välja de lämpligaste åtgärderna att minska aktiviteten för att uppnå 45 procent av det övergripande målet, under förutsättning av att de godkänns av kommissionen. I detta sammanhang har sökandena vidhållit att genomförandet av särskilda tekniska åtgärder skulle göra det möjligt att uppnå det önskade resultatet till en mycket lägre kostnad än den som de skulle tvingas bära om dekretet tillämpades.

14. Det förefaller mig som om svaret på denna fråga i vilket fall saknar betydelse för bedömningen av om dekretet är förenligt med beslutet. Även om man antar, vilket är troligt, att det enligt beslutet är tillåtet att Förenade konungariket vidtar andra åtgärder för att minska fiskeaktiviteten än begränsningar av tiden till sjöss, så är den senare åtgärden icke desto mindre uttryckligen godkänd.

Vidare verkar det inte framgå av någon officiell handling att kommissionen har godkänt de tekniska åtgärderna, vilket krävs enligt beslutet. Tvärtom framgår det i viss mån av skriftväxlingen mellan Förenade konungarikets regering och kommissionen under 1994

(bilagd handlingarna i målet på sökandenas begäran) att kommissionären som ansvarar för fiskeripolitiken ställer sig tveksam till möjligheterna att genom dessa åtgärder vid denna tid kunna åstadkomma en minskning av fiskeansträngningen i Förenade konungarikets flotta [15].

Den andra frågan

15. I sin andra fråga vill den nationella domstolen ha klarhet i om, och i så fall i vilken utsträckning, svaret på den första frågan påverkas av det faktum att Förenade konungariket inte uppfyllde målen i det andra FUP för perioden mellan år 1987 och år 1991. Sökandena har hävdat att Förenade konungarikets misslyckande med att uppfylla sin skyldighet att minska flottans kapacitet, i enlighet med det andra FUP, hade obefogade och rättsstridiga återverkningar på målen i det tredje FUP. Om dessa skyldigheter hade efterlevts skulle kostnaderna och följderna av det tredje FUP blivit mindre betungande för fiskesektorn än vad som nu verkar bli fallet.

15 — Se skrivelsen av den 15 juli 1994 från Y. Paleokrassas till M. Jack, minister för jordbruk, fiske och livsmedel.

Sökandenas argument grundar sig på antagandet att det andra FUP innehöll rättsligt förpliktande skyldigheter, med hänsyn till att de fastlagda målen i programmet godkänts och formellt fastställts i kommissionens ovannämnda beslut 88/141/EEG, vilket bestrids av Förenade konungariket och kommissionen.

16. Jag är inte benägen att hålla med om detta argument, vilket enligt min mening är oförenligt med en korrekt tolkning av bestämmelserna om upprättande av FUP och deras utveckling.

Åtminstone fram till dess att förordning nr 3699/93 antogs, medgav lagstiftningen endast varje medlemsstat *möjligheten* att utfärda ett FUP och förelägga det för kommissionen. Den senares godkännande var nödvändigt endast och uteslutande i syfte att få ekonomiskt stöd. Om det i FUP fastställda programmet godkändes kunde kommissionen ta ett formellt beslut för att bestämma villkoren och de särskilda förutsättningarna för detta stöd. Sålunda skulle ett sådant beslut endast ha innehållit rättsligt förpliktande skyldigheter i den meningen att om FUP inte efterlevdes hade kommissionen rätt att dra in utbetalningen av stödet. Detta är exakt vad som inträffade för Förenade konungariket med avseende på dess andra FUP.

17. Det var inte förrän efter det att de här relevanta händelserna hade inträffat som bestämmelserna ändrades, särskilt genom förordning nr 3699/93 genom vilken medlemsstaten hädanefter är absolut bunden av lag att genomföra strukturella åtgärder inom fiskerisektorn — som att lägga fram ett FUP överensstämmande med gemenskapens krav — och att efterleva de skyldigheter som anges där. Rådets beslut 94/15/EG är ett exempel på införandet av dessa skyldigheter för perioden 1993 till 1996.

Sammantaget visar detta, i den mån det är nödvändigt, att Förenade konungarikets brott mot förpliktelserna i det andra FUP, vilket omfattades av tidigare gällande bestämmelser, inte kunde ge upphov till några andra följder än att det av kommissionen tidigare beviljade ekonomiska stödet inställdes.

I korthet är det faktum att Förenade konungariket inte uppfyllt målen i sitt andra FUP fullständigt ovidkommande när det gäller att fastställa om det tredje FUP är förenligt med beslutet.

Den tredje frågan

18. I sin tredje fråga begär High Court att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande om tolkningen av vissa bestämmelser och principer i gemenskapsrätten för att kunna avgöra om dessa hindrar en tillämpning av denna typ av nationella bestämmelser.

19. En synpunkt i förbigående är, att om sökandenas påståenden var välgrundade och dekretet i fråga var oförenligt med gemenskapsrätten skulle tveksamhet kunna uppstå om beslutet i sig var giltigt, eftersom, som vi har sett, det uttryckligen bemyndigar Förenade konungariket att anta de omtvistade bestämmelserna.

Låt mig därför på en gång göra klart, att enligt min åsikt är Förenade konungarikets dekret förenligt med alla de gemenskapsrättsliga bestämmelser och principer som sökandena förlitat sig på.

20. Sökandena gör först och främst gällande att eftersom dekretet i fråga endast är tillämpligt på fiskare från Förenade konungariket skulle detta strida mot det allmänna förbudet mot diskriminering på grund av

nationalitet i artikel 6 i EG-fördraget och rätten till lika villkor när det gäller tillträde till och utnyttjande av fiskeområden inom gemenskapen i enlighet med artikel 2 i rådets förordning (EEG) nr 101/76 [16].

I detta sammanhang gäller inledningsvis att det i artikel 10 i rådets förordning nr 3760/92 uttryckligen är tillåtet för medlemsstaterna att vidta åtgärder för bevarande och förvaltning av resurserna i vattnen, som är strängare än de åtgärder som har vidtagits enligt gemenskapens bestämmelser och under förutsättning att de är tillämpliga endast på fiskare från den berörda medlemsstaten samt förenliga med de i denna ordning uppställda målen.

Vidare har domstolen redan uttryckligen uttalat, särskilt med hänvisning till fiskeripolitiken, att artikel 7 i EEG-fördraget (nu artikel 6 i EG-fördraget) "inte är tillämplig på avvikelser i behandling eller snedvridningar som kan uppstå för personer och företag underkastade gemenskapens jurisdiktion till följd av att en medlemsstat vidtar åtgärder som är strängare än andra medlemsstaters åtgärder inom samma område" [17].

21. Artikel 2.1 i förordning nr 101/76 har, mot bakgrund av det nationella kvotsystemet, av domstolen tolkats så att den inte hindrar en medlemsstat från att vidta strängare kontrollåtgärder på fartyg för denna nations flagg än de som åläggs genom gemenskapens lagstiftning, under förutsättning att sådana åtgärder är avsedda att kontrollera fiskeaktiviteten och förhindra bedrägeri och att de står i proportion till det eftersträvade målet [18].

22. Sökandena har vidare gjort gällande, fortfarande med hänvisning till principen om likabehandling, att dekretet strider mot artikel 40.3 i fördraget, vilken förbjuder diskriminering mellan gemenskapens producenter och konsumenter inom fiskerisektorn. Enligt sökanden gäller dekretet alla fiskefartyg med en längd över 10 meter och det föreskrivs inga särskilda bestämmelser för dem som fiskar arter som inte omfattas av fångstkvoter och inte heller görs det någon skillnad mellan de olika fiskemetoder som används av de olika fartygen.

På denna punkt kan jag stödja kommissionens argument som samtidigt som det påpekas att beslutet fordrar en minsta procentuell

16 — Rådets förordning (EEG) nr 101/76 av den 19 januari 1976 om fastställande av en gemensam strukturpolitik för fiskerinäringen (EGT nr L 20, s. 19).

17 — Domen av den 7 maj 1992, Wood och Cowie (C-251/90 och C-252/90, Rec. s. I-2873, punkt 19, se även den tidigare domen av den 3 juli 1979, Van Dam m. fl. (185/78 till 204/78, Rec. s. 2345, punkt 10).

18 — Dom i målet Wood och Cowie, ovannämnt, punkterna 16 till 18.

minskning för vissa delar av fiskekapaciteten och nolltillväxt för alla andra delar, understryker att verkan av dekretet blir att frysa Förenade konungarikets fiskefartygs aktivitet vid 1991 års nivå. Åtgärder som påverkar en del av fisket i större utsträckning än andra delar har därför inte införts, snarare har en gemensam nivå med nolltillväxt tillförsäkrats varje del i förhållande till den faktiska situationen år 1991. Nolltillväxt i förhållande till år 1991 är i själva verket det minimimål som är gemensamt för fisket i dess helhet och till vilket ges prioritet enligt beslutet.

23. Enligt sökandena utgör dekretet även en åtgärd med motsvarande verkan som kvantitativa exportrestriktioner, vilka är förbjudna enligt artikel 34 i EG-fördraget.

Detta påstående förefaller mig sakna grund, med hänsyn till att artikel 34 enligt fast rättspraxis endast är tillämplig på nationella bestämmelser, vilka har som särskilt syfte eller verkan att hindra exporten på ett sådant sätt att det skapar en fördel för nationell tillverkning eller för den inhemska marknaden [19]. Detta är på intet sätt fallet med det tvistiga dekretet, vilket tvärtom är tillämpligt på alla fiskefartyg, utan att särskilja de som säljer sina produkter på den inhemska marknaden från dem som i stället exporterar dessa.

24. Sökandenas nästa påstående är att dekretet strider både mot de grundläggande målen i den gemensamma fiskeripolitiken, såsom de har utformats i artikel 39 i EG-fördraget och i rådets förordning nr 3760/92, samt mot principerna för den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeriprodukter i enlighet med rådets förordning nr 3759/92.

För att stödja sitt påstående har sökandena hänvisat till ett antal skriftliga försäkringar i vilka representanter för sektorn har konstaterat att tillämpningen av dekretet kommer att orsaka en serie skadliga följder för fiskeaktiviteten i Förenade konungariket och inom hela den gemensamma marknaden. Effekterna kommer särskilt att märkas på den finansiella stabiliteten på marknaden för fisk i dess helhet och inom därtill knuten industri, på priserna på fiskprodukter, på de särskilda villkor som gäller för dem som är verksamma inom sektorn och för de regioner som är mest beroende av fiske, på den rationella organisationen av fiskeaktiviteten, på utvecklingen av fisket i områden som ligger längst från hamnarna, på utvecklingen av juvenila fiskbestånd, på den korrekta användningen av de fiskekvoter som tilldelats Förenade konungariket, på producentorganisationernas förmåga att förvalta kvotsystemet, på tillförselgarantier samt generellt hur väl gemenskapens system fungerar.

19 — Domen av den 8 november 1979, Groenveld (15/79, Rec. s. 3409, punkt 7), avseende fiskerier se även domen av den 27 mars 1990, Spanien mot rådet (C-9/89, Rec. s. I-1383, punkt 21).

25. Även om jag avstår från att kommentera den rättsliga betydelsen av bevis givna utanför det i artikel 47 och följande i rättegångsreglerna föreskrivna förfarandet, om än under ed, och vidare antar att det tvistiga dekretet på kort sikt kan orsaka skada för aktörerna inom gemenskapens fiskeriindustri, förefaller det mig ändå så att absolut prioritet måste ges behovet av att säkerställa balansen mellan utnyttjande och tillgängliga resurser. Fiskeriindustrin kan endast överleva på lång sikt och behålla (eller snarare återfå) sin lönsamhet om den gradvist söker uppnå en sådan balans som redan idag är allvarligt försämrad [20].

26. Därtill kommer att detta resonemang utgör grunden för gemenskapens rättspraxis på detta område. I första hand har domstolen understrukit det omfattande utrymme som har överlämnats till gemenskapens institutioner för att uppnå, koordinera och harmonisera målen i den gemensamma jordbrukspolitiken (och därmed även fisket), och har vidare gjort klart att det är tillåtet att, när de ekonomiska förutsättningarna kräver detta, ge vissa mål tillfällig prioritet [21].

Därefter har domstolen uttalat, i samband med ett avgörande om giltigheten av en förordning som fastställde högsta tillåtna fångster för år 1985 för vissa fiskarter, att denna var förenlig med artikel 39 i fördraget av följande skäl: "Genom att på kort sikt begränsa de kvantiteter av fisk som får fångas möjliggör fastställandet av fiskekvoter att vissa fiskarter kan bevaras och bidrar sålunda till stabiliseringen av marknaderna på lång sikt. Ett sådant system bidrar även till att säkerställa ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, vilket är ett annat mål som omnämns i artikel 39 i fördraget, eftersom vissa marina resurser utan ett sådant system snabbt skulle uttömmas och det därför skulle bli omöjligt att på lång sikt uppnå ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna" [22].

27. Vad gäller den påstådda kränkningen av äganderätten samt rätten att driva näring eller utöva ett yrke, vilka utgör en del av de grundläggande rättigheter vars efterlevnad tillförsäkras av domstolen [23], räcker det här att notera att sökandena själva har medgivit att dessa rättigheter enligt fast rättspraxis inte är absoluta, utan att de kan begränsas i enlighet med målsättningar av allmänt intresse som eftersträvas av gemenskapen, under förutsättning att dessa begränsningar inte

20 — Se kommissionens rapport till rådet och Europaparlamentet av den 18 december 1991 om den gemensamma fiskeripolitiken (SEC (91)2288). Särskilt bör uppmärksammas uppgifterna om fiskdödlighet och fiskeriindustrins överkapacitet jämfört med tillgängliga resurser, samt kommentarer och förslag till ändring av systemet för ett mer rationellt användande av resurserna.

21 — Dom av den 24 oktober 1973, Balkan-Import-Export (5/73, Rec. s. 1091, punkterna 24 och 27).

22 — Domen av den 16 juni 1987, Romkes (46/86, Rec. s. 2671, punkt 22).

23 — Domen av den 13 december 1979, Hauer (44/79, Rec. s. 3727).

utgör ett "oproportionerligt och oacceptabelt" ingripande som inkräktar på själva kärnan i de garanterade rättigheterna [24]. Enligt min uppfattning står det klart att dekretet i fråga inte ger upphov till oproportionerliga eller oacceptabla ingripanden, särskilt med hänsyn till vikten av det eftersträvade målet.

28. Till slut kommer jag till påståendet att dekretet är oförenligt med den allmänna proportionalitetsprincipen. Denna anmärkning, som inte återges i beslutet om hänskjutande, kan ses från två olika sidor.

Anmärkningen kan först och främst uppfattas som om den var riktad mot kommissionen, genom antagandet att kommissionen, genom att tillåta bestämmelser såsom den omtvistade, bröt mot skyldigheten att, om det finns flera möjliga åtgärder, välja den minst ingripande [25].

Vad avser detta kan det räcka att hålla i minnet att domstolen genomgående har uttalat, att i ärenden gällande den gemensamma fiskeripolitiken åtnjuter gemenskapens lagstiftare ett utrymme för skönsmässig bedömning som överensstämmer med de ansvarsområden som har överlämnats till denne genom artiklarna 39 och 40 i fördraget och en åtgärds laglighet påverkas endast av om åtgärden är "uppenbart olämplig" med avseende på dess ändamål [26].

29. Om, å andra sidan, anmärkningen kan uppfattas som riktad mot Förenade konungariket på den grunden att den senare antog de omtvistade bestämmelserna i stället för andra eventuellt tillåtliga bestämmelser, måste anmärkningen i varje fall anses ogrundad utan att det finns något behov ens av den sedvanliga proportionalitetsprövningen.

Enligt min mening står det klart att en diskussion om proportionalitet är överflödig när det gäller en nationell bestämmelse, där antagandet av denna måste uttryckligen ha medgivits i förväg av kommissionen som härigenom utövar de särskilda befogenheter som denna har när det gäller fiskeripolitiken, och vars överensstämmelse med andra gemenskapsrättsliga bestämmelser tydligt har visats.

30. Slutligen måste den slutsatsen dras att alla de argument som sökandena har lagt fram närmast förefaller grunda sig på dekretets *olämplighet*, mot bakgrund av att andra mindre betungande bestämmelser kunde ha antagits, snarare än att dekretet skulle vara oförenligt med de relevanta bestämmelserna i gemenskapsrätten. En prövning av detta antagande, liksom varje övervägande av de ekonomiska följderna av en nationell bestämmelse som inte är oförenlig med gemenskapsrätten, ligger emellertid helt klart utanför domstolens jurisdiktion och faller i förekommande fall uteslutande inom den nationella lagstiftarens ansvarsområde.

24 — Domen av den 11 juli 1989, Schräder (265/87, Rec. s. 2237).

25 — Se till exempel domen av den 13 november 1990, Fedesa m. fl. (C- 331/88 Rec. s. I-4023, punkt 13).

26 — Se slutligen domen av den 5 oktober 1994, Crispoltoni m. fl. (C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Rec. s. I-4863, punkt 42).

Den fjärde frågan

31. I sin fjärde fråga vill den nationella domstolen har klarhet i om svaren på föregående frågor påverkas av a) typen av bestånd som fiskas av varje fiskefartyg, i synnerhet om beståndet omfattas av bestämmelser om högsta tillåtna fångst, b) i vilken utsträckning begränsningarna kommer att påverka marknaden för fisk i allmänhet och c) möjligheterna för den behörige ministern att medge undantag från bestämmelserna.

Jag anser att svaren på den första och andra delen av den fjärde frågan framgår tillräckligt tydligt genom de kommentarer som har gjorts i samband med den tredje frågan. Det är därför uppenbart att de fakta som nämns i a) och b) saknar betydelse för frågan om dekretet är förenligt med beslutet och med gemenskapsrätten.

32. Å andra sidan, vad gäller fråga fyra c), anser jag det otvetydigt, och för övrigt heller inte omtvistat av parterna, att en behörig ministers rätt att medge undantag från den allmänna bestämmelsen inte har någon som helst betydelse för bedömningen av dekretets förenlighet eller oförenlighet med gemenskapsrätten.

33. Mot bakgrund av föregående överväganden vill jag därför föreslå att domstolen besvarar de frågor som har ställts av High Court of Justice enligt följande:

1) Kommissionens beslut 92/593/EEG av den 21 december 1992 om ett flerårigt FUP för Förenade konungarikets fiskeflotta för perioden 1993 till 1996 i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 4028/86 skall tolkas så att det, utan att utesluta möjligheten att anta andra bestämmelser, medger Förenade konungariket att införa åtgärder avsedda att begränsa det antal dagar per år som Förenade konungarikets fiskefartyg befinner sig till sjöss till det antal dagar per år de befann sig till sjöss under år 1991, oavsett om Förenade konungariket hade uppfyllt sina förpliktelser enligt det fleråriga utvecklingsprogrammet för perioden 1987 till 1991.

2) Artiklarna 6, 34, 39 och 40.3 i EG-fördraget, artikel 2 i rådets förordning (EEG) nr 101/76 av den 19 januari 1976 om fastställande av en gemensam strukturpolitik för fiskerinäringen, rådets förordningar (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk och nr 3759/92 av den 17 december 1992 om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter, äganderätten, rätten att driva näring eller utöva ett yrke samt proportionalitetsprincipen skall tolkas så att de inte hindrar tillämpningen av bestämmelser som antagits av en medlemsstat, vilka är avsedda att begränsa det antal dagar per år som fartygen i den statens fiskeflotta befinner sig till sjöss till det antal dagar de tillbringade till sjöss under år 1991.

3) a) Typen av bestånd som fiskas av varje fiskefartyg,

b) den utsträckning som sådan verksamhet påverkar fiskeriindustrin och

c) de enskilda undantag från systemet som kan beviljas av den behörige ministern, saknar betydelse för syftet med de svar som har givits på de föregående frågorna.