2. Det forenede Kongerige betaler sagens omkostninger, herunder intervenienternes omkostninger.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. juli 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 21. MAJ 1980 [1]

Høje Domstol.

Traktatbrudssagen, som jeg i dag skal tage stilling til, angår en række ensidige fiskeriforanstaltninger, som regeringen for Det forenede Kongerige har indført. Lad mig derfor, inden jeg går ind på en nærmere omtale af foranstaltningerne, igen kort gennemgå de om fiskeriprodukter gældende fællesskabsretlige bestemmelser, hvis rækkevidde Domstolen allerede delvis har afstukket i sagerne 3, 4 og 6/76 *(Cornelis Kramer m.fl.,* dom af 14. 7. 1976, Sml., 1976, s. 1279), sag 61/77 *(Kommissionen* mod *Irland,* dom af 16. 2. 1978, Sml., 1978, s. 417), sagerne 185-204/78 (Straffesager mod firma *Van Dam en Zonen m.fl.,* dom af 3. 7. 1979, Sml., 1979, s. 2345) og sag 141/78 *(Den franske Republik* mod *Det forenede Kongerige,* dom af 4. 10. 1979, Sml., 1979, s. 2923).

Fællesskabets kompetence til at indføre en fællesskabsordning til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne har hjemmel i EØF-traktatens artikler 3 og 38 ff samt dens bilag II.

Den til tiltrædelsestraktaten af 22. januar 1972 knyttede akt vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne indeholder i artiklerne 98-103 yderligere bestemmelser om fiskeriprodukter. Navnlig bestemmes det i tiltrædelsesaktens artikel 102, at Rådet senest fra det sjette år efter tiltrædelsen på forslag af

1 — Oversat fra tysk.

Kommissionen vedtager vilkårene for udøvelse af fiskeri med henblik på at sikre beskyttelse af fiskebankerne og bevaring af havets biologiske ressourcer.

Den 19. januar 1976 udstedte Rådet forordning nr. 100/76 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 20 af 28. 1. 1976, s. 1) samt forordning (EØF) nr. 101/76 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20 af 28. 1. 1976, s. 19); disse forordninger trådte i stedet for de tilsvarende forordninger nr. 2142/70 (EFT 1970 III, s. 632) og nr. 2141/70 (EFT 1970 III, s. 632).

De bestemmelser i forordning nr. 101/76, som er relevante for den foreliggende sag, lyder som følger:

»Artikel 1

For at fremme en jævn, harmonisk udvikling af fiskerisektoren inden for økonomien som helhed og for at fremme en rationel udnyttelse af de biologiske rigdomme i havet og i de indre farvande gennemføres der en fælles ordning for udøvelse af havfiskeri samt særlige foranstaltninger med henblik på egnede aktioner og koordinering af medlemsstaternes strukturpolitik på dette område.

Artikel 2

1. De enkelte staters ordninger 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.

2. De giver de andre medlemsstater og Kommissionen meddelelse om alle administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser på det i stk. 1, første afsnit, nævnte område samt om de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der følger af anvendelsen af stk. 1, andet afsnit.

3. .....

Artikel 3

Medlemsstaterne underretter de andre medlemsstater og Kommissionen om alle de af dem påtænkte ændringer i den i henhold til artikel 2 fastsatte fiskeriordning.

Artikel 4

Er der på grund af en medlemsstats fiskeri i de i artikel 2 nævnte farvande fare for en alt for intensiv udnyttelse af bestemte fiskebestande i disse farvande, kan Rådet på forslag af Kommissionen i overensstemmelse med den i traktatens artikel 43, stk. 2, fastsatte fremgangsmåde træffe de nødvendige foranstaltninger til bevarelse af disse fiskebestande.«

I forbindelse med udvidelsen af fiskerizonerne i Nordsøen og i Nordatlanten til 200 sømil fra 1. januar 1977 godkendte Rådet derpå henholdsvis den 30. oktober og den 3. november 1976 i Haag en kommissionserklæring, som udgør bilag VI til Haag-resolutionen, og som har følgende ordlyd:

»Indtil fællesskabsforanstaltningerne vedrørende bevarelse af ressourcerne, som for tiden er under udarbejdelse, sættes i kraft, skal medlemsstaterne ikke træffe ensidede foranstaltninger til bevarelse af ressourcerne.

Såfremt man i de internationale fiskerikommissioner ikke når frem til en aftale for 1977, og såfremt der derefter ikke straks kan vedtages autonome fællesskabsforanstaltninger, kan medlemsstaterne dog i forebyggende øjemed, og således at der ikke sker nogen forskelsbehandling, træffe passende foranstaltninger til at sikre beskyttelsen af de ressourcer, som befinder sig i fiskerizonerne ud for deres kyster.

Inden vedtagelse af disse foranstaltninger bør den pågældende medlemsstat søge at indhente Kommissionens godkendelse, og denne skal konsulteres i samtlige faser af disse procedurer.

Sådanne eventuelle foranstaltninger foregriber ikke de retningslinjer, som skal vedtages med henblik på iværksættelsen af fællesskabsbestemmelser til bevarelse af ressourcerne.«

Den 18. februar 1977 vedtog Rådet derefter forordning nr. 350/77 om visse midlertidige foranstaltninger til bevarelse og regulering af fiskeressourcerne (EFT L 48, s. 28); denne forordning var i kraft indtil udgangen af 1977.

Efter at forhandlingerne i Rådet om en yderligere intern fællesskabsordning til bevarelse og regulering af fiskeressourcerne var brudt sammen, godkendte Rådet på sit møde den 30. og 31. januar 1978 en erklæring fra Kommissionen af følgende ordlyd:

»Rådet godkendte Kommissionens meddelelse, i henhold til hvilken der, så længe der ikke findes en fælles ordning, kun vil kunne træffes nationale foranstaltninger, såfremt de er strengt nødvendige for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, ikke giver anledning til forskelsbehandling, er i overensstemmelse med traktaten, og der forinden er anmodet om Kommissionens indforståelse«.

Hver enkelt af fiskeriforanstaltningerne, som er indført af regeringen for Det forenede Kongerige, skal ses på denne baggrund.

Kommissionens første klagepunkt angår en begrænsning af sildefiskeriet i den såkaldte Mourne-fiskerizone. Denne zone ligger i Det irske Hav, i division VII a), som fastlagt af Det internationale Havundersøgelsesråd, og strækker sig i en bredde af 12 sømil fra basislinjen langs med østkysten af Nordirland og Irland mellem den 53. og 55. nordlige breddegrad. I dette område blev der drevet et såkaldt fællesfiskeri på den måde, at irske fiskere havde ret til at fiske i britiske farvande og omvendt.

Ved artikel 3 i Rådets forordning nr. 1672/77 af 25. juli 1977 om midlertidige foranstaltninger til bevaring og forvaltning af visse sildebestande (EFT L 186 af 26. 7. 1977, s. 27) blev der inden for den pågældende zone mellem 53° 20′ N og 54° 40′ N for resten af 1977 udstedt forbud mod direkte sildefiskeri. Forordningens artikel 7 bestemte, at »medlemsstaterne ... så vidt muligt [træffer] alle nødvendige foranstaltninger for at sikre overholdelsen af bestemmelserne i denne forordning i de farvande, der ligger inden for deres højhedsområde eller jurisdiktion, og som er omfattet af fællesskabsreglerne for fiskeri«.

Disse bestemmelser blev ved forordning nr. 2899/77 (EFT L 338 af 28. 12. 1977, s. 5) forlænget indtil den 31. januar 1978.

Endvidere forelagde Kommissionen, første gang den 17. oktober 1977, Rådet en række forordningsforslag, som for det pågældende område ligeledes indeholdt en tilladt fangstkvota på 0. Forslagene blev imidlertid ikke vedtaget af Rådet (jf. KOM 77/524 af 17. 10. 1977; KOM 78/6 af 18. 4. 1978, EFT C 144 af 19. 6. 1978, s. 1, og af 15. 6. 1978, EFT C 167 af 12. 7. 1978, s. 1). Artikel 3 i det sidste af disse kommissionsforslag (KOM 78/206, EFT C 160 af 6. 7. 1978, s. 3) indeholdt for året 1978 den samme ordning som den, der for 1977 var fastsat i artikel 3 i forordning nr. 1672/77.

Ved skrivelse af 18. september 1978 søgte regeringen for Det forenede Kongerige i henhold til Haag-resolutionens bilag VI Kommissionens godkendelse af bevaringsforanstaltninger for den nævnte zone. »Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978 (S.R. No 277)«, der blev udstedt den 18. september 1978 og trådte i kraft den 20. s.m., indeholdt et totalt forbud mod sildefiskeri for resten af 1978 i Mourne-fiskerizonen inden for britisk fiskerifarvand mellem 55° N og 54° N. Undtaget fra forbudet var kun både med en længde på under 35 fod, som i tiden indtil den 27. oktober fik tildelt en maksimalkvota på 400 tons sild i et kystbælte på en halv sømil mellem 54° 10'N og 54° 00' N langs den nordirske kyst ud for County Down. Endvidere bestemtes det, at alle fiskerfartøjer skulle indstille fiskeriet før den 27. oktober, når og hvis der var blevet landet 400 tons sild af de små både. Efter at denne fangstkvota var blevet opbrugt før tiden, ophævede Det forenede Kongeriges regering de beskrevne undtagelsesbestemmelser med virkning fra 26. september 1978 ved »Herring (Restriction of Fishing) (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 1978 (S.R. No 286)«.

Kommissionens andet klagepunkt angår indførelsen af en licensordning for en midlertidig lukning af samt indførelse af fangstkvoter i den del af division VII a) — som fastlagt af Det internationale Havundersøgelsesråd — som omgiver øen Man, og i den del, som ligger mellem øen Man og Det forenede Kongeriges vestkyst.

Artikel 1 i Rådets forordning nr. 1779/77 af 2. august 1977 om midlertidige foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af sildefiskeriet i Det irske Hav (EFT L 196 af 3. 8. 1977, s. 4), der ved forordning nr. 2899/77 ligeledes blev forlænget til 31. januar 1978, indeholdt et forbud mod direkte sildefiskeri fra den 1. oktober til den 19. november 1977 i et i artiklen nærmere angivet område. For resten af 1977 indeholdt forordningens artikel 2 fangstkvoter for Frankrig, Irland, Nederlandene og Det forenede Kongerige.

Den 8. august 1977 udstedte regeringen for Det forenede Kongerige »Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977 (S.I. No 1388)« og »Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977 (S.I. No 1389)«, der trådte i kraft den 12. august 1977. Ved den første af disse bekendtgørelser blev det forbudt britiske fartøjer at fiske sild i Det irske Hav, mens der ved den

anden — for britiske fartøjer, for fartøjer registreret på øen Man og for irske fartøjer — indførtes et forbud mod sildefiskeri i forskellige dele af fiskerizonen omkring øen Man. De irske fiskere blev nævnt, fordi de i et område mellem 6 og 12 sømil sydvest for øen Man — inden for øens 12-sømile-zone — har historiske fiskerirettigheder, der er anerkendt i London-fiskerikonventionen af 1964. Begge bekendtgørelser indeholdt regler om, at de kompetente britiske ministerier eller myndighederne på øen Man kunne udstede fiskerilicenser.

Ved skrivelse af 13. februar 1978 fik Kommissionen meddelelse om disse bekendtgørelser samt om en række andre foranstaltninger, uden at der udtrykkeligt blev søgt om godkendelse i henhold til Haag-resolutionens bilag VI.

Først den 17. august 1978 søgte den britiske regering Kommissionens godkendelse af nogle foranstaltninger, som efter fælles overenskomst med regeringen for øen Man skulle træde i kraft den 21. august, og som havde til formål at kontrollere fiskeriet i de pågældende farvande. I forbindelse hermed skulle fangstkvoten for britiske fiskerfartøjer og fartøjer fra øen Man begrænses til i alt 8 100 tons, inklusive sildefangsterne før den 21. august. De nævnte bekendtgørelser indeholdt endvidere regler om, at fiskeriet med fartøjer fra Det forenede Kongerige og øen Man skulle kontrolleres gennem udstedelse af licenser. Der skulle udstedes 120 licenser til fiskerfartøjer fra Det forenede Kongerige på grundlag af en historisk udøvelse af fiskeri. Endvidere meddeltes det, at regeringen for Det forenede Kongerige også ville udstede licenser til fartøjer, som drev fiskeri i andre farvande end omkring øen Man, og som var i besiddelse af licens til farvandene omkring øen Man. Det oplystes endvidere, at licensordningen skulle indeholde regler om en daglig fangstbegrænsning, om rapportering af enhver fangst ved landingen, og om, at landing skulle ske i bestemte havne. Endelig meddeltes det i telexet, at fiskeriet ville blive lukket fra 24. september til 31. december 1978. Fiskeriforbudet blev derpå for Det forenede Kongeriges fiskerifarvande i den tidligere beskrevne zone indført ved »Irish Sea Herring (Prohibition of Fishing) Order 1978 (S.I. No 1374)« af 20. september 1978, hvorved territorialfarvandene omkring øen Man blev undtaget fra forbudet.

Disse foranstaltninger fra Det forenede Kongeriges side blev ikke godkendt af Kommissionen.

Endelig angår Kommissionens tredje klagepunkt Det forenede Kongeriges ensidige udvidelse af den såkaldte sperlingkasse (Norway Pout Box). I denne fiskerizone, der støder op til nordøstkysten af Det forenede Kongerige, fiskes blandt andet sperling til industriformål. Herved medtages der som bifangst en stor procentdel af unge fisk af fiskearter, som lever på havbunden, og som er egnede til konsum. Ved Rådets forordning nr. 350/77 af 18. februar 1977 om visse midlertidige foranstaltninger til bevarelse og regulering af fiskeressourcerne (EFT L 48 af 19. 2. 1977, s. 28) blev der derfor for perioden 21. februar 1977 til 31. marts 1977 udstedt forbud mod fiskeri af sperling i den i forordningen angivne del af Nordsøen.

Området mellem 56° og 60° nordlig bredde blev herved afgrænset mod øst af Greenwich-meridianen, 0°. Ved forordning nr. 1673/77 af 25. juli 1977 om ændring af forordning (EØF) nr. 350/77 for så vidt angår forbudet mod fiskeri af sperling (EFT L 186 af 26. 7. 1977, s. 30) indførte Rådet derefter et forbud mod fiskeri i samme zone fra 1. september til 15. oktober 1977, og dette forbud blev ved Rådets forordning nr. 2243/77 af 11. oktober 1977 om forbudet mod fiskeri af sperling (EFT L 260 af 13. 10. 1977, s. 1) forlænget til den 31. oktober 1977 for en del af zonen.

Ved udløbet af denne periode udstedte Det forenede Kongeriges regering den 31. oktober 1977 »Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No 3) Order 1977 (S.I. No 1756)«, der trådte i kraft den 1. november 1977 og forbød ethvert sperlingfiskeri i den nævnte zone.

For 1978 forelagde Kommissionen den 14. oktober 1977 Rådet et forslag til forordning om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne (EFT C 278 af 18. 11. 1977, s. 8); som ændret ved Kommissionens forslag (KOM 77/646 endelig udg.) af 1. december 1977 indeholdt det en udvidelse af sperlingkassen med 1° mod øst for første og fjerde kvartal 1978. Dette forslag blev imidlertid allerede den 16. januar 1978 erstattet af et yderligere forslag (KOM 78/7 endelig udg.), hvorved bifangsterne skulle nedsættes ved hjælp af andre foranstaltninger.

Da forslaget ikke blev godkendt af Rådet, søgte regeringen for Det forenede Kongerige ved skrivelser af 3. og 20. juli 1978 Kommissionens godkendelse af en bevaringsforanstaltning, hvorefter det pågældende områdes østgrænse, inden for de britiske fiskerifarvande, skulle udvides til 2° østlig længde hvert år i tiden fra 1. oktober til 31. marts. Selv om der ikke blev meddelt godkendelse, udstedte regeringen for Det forenede Kongerige den 20. september 1978 »Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No 3) (Variation) Order 1978«, som trådte i kraft den 1. oktober 1978, og hvorved de bebudede foranstaltninger blev indført.

Ved skrivelse af 27. oktober 1978 indledte Kommissionen derefter over for Det forenede Kongerige den i EØF-traktatens artikel 169 fastsatte procedure, idet den fastslog, at Det forenede Kongerige havde krænket sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten ved at indføre de nævnte ensidige fiskeriforanstaltninger. Ved skrivelser af 8. december 1978 og 2. januar 1979 afviste regeringen for Det forenede Kongerige imidlertid klagepunkterne, idet den gjorde gældende, at ingen af de påtalte foranstaltninger stred mod fællesskabsretten. Den 17. januar 1979 afgav Kommissionen derpå i henhold til EØF-traktatens artikel 169, stk. 1, en begrundet udtalelse, der blev tilstillet regeringen for Det forenede Kongerige den 22. januar 1979, og hvori Det forenede Kongerige opfordredes til at foretage ethvert nødvendigt skridt til inden 14 dage at rette sig efter den fremsatte udtalelse.

Efter at Det forenede Kongerige havde afvist at følge udtalelsen, indbragte Kommissionen den 27. februar 1979 sagen for Domstolen med påstand om, at Det forenede Kongerige ifølge de for

søgsmålet anførte grunde har krænket sine forpligtelser i medfør af EØF-traktaten, og at Det forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kongeriget Danmark, Den franske Republik, Irland og kongeriget Nederlandene er som intervenienter indtrådt i sagen til støtte for Kommissionens påstand.

Min stillingtagen til disse foranstaltninger, der praktisk talt kan betragtes som tre særskilte sager, er følgende:

I — Mourne-fiskerizonen

Kommissionens opfattelse, der navnlig støttes af Den franske Republik, er, at Det forenede Kongerige ved at udstede »Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978« under flere synsvinkler har overtrådt sine forpligtelser i medfør af EØF-traktaten. Efter Kommissionens og Den franske Republiks mening ville kun et fuldstændigt forbud mod sildefiskeri i Mournefiskerizonen have været en egnet og dermed tillige en ifølge fællesskabsretten tilladelig foranstaltning til beskyttelse af områdets sildebestand. Den fangstmængde på 400 tons, som blev frigivet efter den 19. september, og som trods alt udgjorde 6 % af den ved årets begyndelse anslåede sildebestand i området, var uforenelig med de bevaringsforanstaltninger, som Det internationale Havundersøgelsesråd havde anbefalet, og som i øvrigt var indeholdt i Kommissionens forslag.

Der foreligger endvidere en overtrædelse derved, at de påtænkte foranstaltninger først blev meddelt Kommissionen mindre end 36 timer inden deres ikrafttrædelse, og uden at der blev givet en begrundelse for undtagelsen på de 400 tons. Endelig indebar begrænsningen til de små både, som overhovedet kunne udnytte undtagelsesreglerne, en forskelsbehandling over for andre medlemsstaters fiskere, der vanskeligt kunne nå de pågældende fiskepladser med sådanne små både.

Som et selvstændigt punkt ud over disse klagepunkter er det endvidere Kommissionens opfattelse, at den pågældende fiskerizone skulle have været lukket hurtigst muligt, efter at Det internationale Havundersøgelsesråd havde anbefalet dette, og efter at der efter udløbet af vedkommende rådsforordning den 31. januar 1978 ikke var opnået enighed i Rådet. Efter fællesskabsretten havde Det forenede Kongerige derfor haft pligt til at forbyde det direkte sildefiskeri i Mourne-fiskerizonen senest med virkning fra den 6. februar 1978, dvs. fra den dag Irland i overensstemmelse med et kommissionsforslag og med Kommissionens godkendelse lukkede sine farvande.

Til støtte for sin opfattelse har regeringen for Det forende Kongerige anført, at Det internationale Havundersøgelsesråd foreslog, at der skulle udstedes et fuldstændigt forbud mod sildefiskeri i den pågældende zone i 1978 og 1979. Det forenede Kongerige fulgte denne anbefaling ved med virkning fra den 26. september 1978 fuldstændigt at forbyde direkte sildefiskeri i Mournefiskerizonen inden for sine fiskerifarvande. Undtagelsesordningen, hvorefter fartøjer på under 35 fods længde havde tilladelse til inden for et område på en halv sømil ud for County Down-kysten at fiske indtil 400 tons sild indtil den 27. oktober 1978, var blot en overgangs-

foranstaltning, som blev indført for at afbøde de økonomiske og sociale byrder, som fiskeriforbudet ville påføre kystfiskerne.

I øvrigt blev fiskeriforbudet og undtagelsesreglen anvendt ens på alle fiskere.

Da flere britiske trawlere dukkede op i området, var man tvunget til at handle hurtigt og kunne derfor først to dage før ikrafttrædelsen søge Kommissionens godkendelse af foranstaltningerne, som Kommissionen i forvejen havde foreslået.

Det forenede Kongeriges regering har endvidere medgivet Kommissionen, at den pågældende fiskerizone muligvis skulle have været lukket tidligere, men har anført, at de indtrådte skader ikke kan henføres til den forsinkede lukning.

1. Ved gennemgangen af det fremførte, forekommer det mig praktisk først at behandle spørgsmålet om den forsinkede indførelse af bevaringsforanstaltningerne. Først og fremmest må det her haves i erindring, at de af sagen omfattede forhold ligger inden for den i tiltrædelsesaktens artikel 102 fastsatte overgangsperiode, der — som Domstolen har fastslået i de forenede sager 185-204/78, *Van Dam en Zonen* (dom af 3. 7. 1979, Sml., 1979, s. 2345) — først udløb den 31. december 1978. Endvidere må der tages hensyn til, at Rådet allerede i juli 1977 ved forordning nr. 1672/77 havde udstedt de i tiltrædelsesaktens artikel 102 og i artikel 4 i forordning nr. 101/76 omhandlede beskyttelsesforanstaltninger, og at der for tiden efter den 31. januar 1979 ikke kunne opnås enighed om yderligere beskyttelsesforanstaltninger i Fællesskabets regie.

Hvor de hidtidige, indledningsvis citerede afgørelser fra Domstolen i fiskerisager har angået spørgsmålet, om og på hvilke betingelser medlemsstaterne *kan* udstede ensidige beskyttelsesforanstaltninger, så længe Fællesskabet ikke har udøvet sin kompetence til at udstede sådanne foranstaltninger, skal Domstolen i denne sag tage stilling til, om og på hvilke betingelser medlemsstaterne *skal* træffe bevaringsforanstaltninger, efter at Rådet har gjort brug af sin kompetence til at udstede sådanne foranstaltninger, men på grund af manglende enighed har været forhindret i at udstedes yderligere fællesskabsretlige bestemmelser.

I sine hidtidige domme, navnlig i *Kramer*-sagen (3, 4 og 6/76) samt i sagen *Kommissionen* mod *Irland* (61/77), har Domstolen fremhævet, at Fællesskabet har kompetence til at træffe bevaringsforanstaltninger. Navnlig har Domstolen i sagen *Kommissionen* mod *Irland* (61/77) gjort det klart, at »i det omfang denne kompetence er blevet udøvet af Fællesskabet, udelukker de af dette vedtagne bestemmelser enhver afvigende disposition fra medlemsstaterne«. I samme sag fastslog Domstolen endvidere, at »så længe den i artikel 102 i tiltrædelsesakten foreskrevne overgangsperiode ikke er udløbet, og Fællesskabet endnu ikke fuldt ud har udøvet sin kompetence på området, er medlemsstaterne derimod berettigede til at træffe egnede bevarelsesforanstaltninger på nationalt plan, dog med forbehold af den forpligtelse til at samarbejde, som de er pålagt ved traktaten, især ved dens artikel 5«.

Selv om det af denne dom kun antydningsvis fremgår, at medlemsstaterne, så

længe Fællesskabet endnu ikke har udnyttet sin kompetence fuldt ud, ved siden af retten til at udstede bevaringsforanstaltninger tillige må opfylde visse forpligtelser, præciseres dette i *Van Dam en Zonen*-dommen (185-204/78), hvorefter medlemsstaterne, for at undgå et retligt tomrum, »i 1978 havde ret og *pligt* til inden for deres respektive jurisdiktionsområder at træffe alle foranstaltninger til beskyttelse af havets biologiske ressourcer, som var forenelige med fællesskabsretten . . .«.

Som blandt andet den britiske regering med rette har anført, bør et sådant retligt tomrum naturligvis heller ikke opstå, når Fællesskabet — som principielt er den kompetente instans — er forhindret i at udstede yderligere beskyttelsesforanstaltninger. I denne situation må medlemsstaterne derfor være berettigede og forpligtede til at træffe de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvorved — så meget kan i hvert fald siges på forhånd — fællesskabsrettens krav må iagttages.

Som anført af Kommissionen samt af regeringen for henholdsvis Det forenede Kongerige, Den franske Republik og kongeriget Nederlandene, følger denne forpligtelse klart af EØF-traktatens artikel 5. Man må imidlertid give regeringen for Det forenede Kongerige ret, når den fremhæver, at det ikke er nødvendigt at falde tilbage på denne bestemmelse, når medlemsstaternes samarbejdspligt er udmøntet i specielle bestemmelser, eksempelvis Haag-resolutionens bilag VI, Rådets resolution af 30. og 31. januar 1978 og forordning nr. 101/76, idet disse bestemmelser for så vidt må betragtes som specielle i forhold til grundreglen i EØF-traktatens artikel 5. I denne retning har også Domstolen i sin dom af 4. oktober 1979 i sag 141/78 *(Den franske Republik* mod *Det forenede Kongerige)* bl.a. udtalt, at Haag-resolutionens bilag VI »på det særlige område, den omhandler, udmønter de samarbejdspligter, medlemsstaterne ved deres tiltrædelse af Fællesskabet har påtaget sig i medfør af EØF-traktatens artikel 5«. Betydningen af disse samarbejdspligter — der hviler på EØF-traktatens artikel 5 — ved siden af de nævnte specielle bestemmelser fremgår imidlertid af den samme dom, i hvilken Domstolen udtaler, at »det . . . især [er] nødvendigt, at disse pligter overholdes i en situation, hvor det har vist sig umuligt på grund af endnu uløste interessemodsætninger at indføre en fælles politik, og hvor det drejer sig om et område, her bevarelsen af havets biologiske ressourcer, hvor brugbare resultater kun kan opnås ved samarbejde mellem alle medlemsstaterne«.

Grundreglen i artikel 5 viser således, at medlemsstaternes funktioner ikke er udtømt i og med selve oprettelsen eller tiltrædelsen, men at der desuden vedvarende påhviler medlemsstaterne et ansvar for Fællesskabernes fortsatte udvikling i form af en egentlig retlig forpligtelse (jf. sag 6/64, *Flaminio Costa* mod *ENEL,* dom af 14. 7. 1964, Sml., 1954-1964, s. 531; sag 22/70, *Kommissionen* mod *Rådet,* dom af 31. 3. 1971, Sml., 1971, s. 41; sag 78/70, *Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH* mod *Metro-SB-Großmärkte GmbH & Co. KG,* dom af 8. 6. 1971, Sml., 1971, s. 125; forenede sager 51-54/71, *International Fruit Company*

NV m.fl. mod *Produktschap voor groenten en fruit,* dom af 15. 12. 1971, Sml., 1971, s. 331; sag 30/72, *Kommissionen* mod *Den italienske Republik,* dom af 8. 2. 1973, Sml., 1973, s. 161). Som følge heraf må der tillægges bestemmelsen en særlig betydning, hvilket navnlig den danske og den nederlandske regering har fremhævet, så længe den fælles fiskeripolitik endnu ikke er fastlagt.

Ifølge EØF-traktatens artikel 5, stk. 1, 1. pkt., skal medlemsstaterne træffe »alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen« af den primære og sekundære fællesskabsret. I den her omhandlede forbindelse skal der ifølge forordning nr. 101/76 samt tiltrædelsesaktens artikel 102 udstedes bevaringsforanstaltninger. Foranstaltninger til begrænsning af fiskeriet såvel som muligheden for at træffe sådanne foranstaltninger er derfor — som fremhævet af Domstolen i dommen i *Kramer*-sagen — et væsentligt led i helhedsordningen for en fælles fiskeripolitik. Til målsætningen for en sådan fælles fiskeripolitik, der udgør en del af den fælles landbrugspolitik, hører imidlertid bl.a. — hvilket allerede fremgår af EØF-traktatens artikel 39, stk. 1, — at stabilisere markederne og at sikre forsyningerne. Der skal herved tages hensyn til såvel arten af det pågældende produkt som produktionsvilkårene. Det er indlysende, at foranstaltninger, som ikke indeholder begrænsninger af fiskeriet, vil medføre, at denne produktion går så stærkt tilbage, at forbrugernes forsyning vil være alvorligt truet. For så vidt er det i betragtning af den kritiske situation, som visse fiskebestande befinder sig i, i såvel fiskernes som forbrugernes interesse, at Fællesskabet er forpligtet til at udstede bevaringsforanstaltninger, indtil situationen er tilfredsstillende for de truede fiskebestande. Afgørende er, som det siges i dommen i *Kramer*-sagen (3, 4 og 6/76), at foranstaltningerne er nødvendige for på lang sigt at sikre et optimalt og stabilt udbytte af fiskeriet. Som Domstolen ligeledes udtalte i den nævnte dom, kan bevarelsen af havets biologiske ressourcer kun sikres på én gang effektivt og retfærdigt gennem en ordning, som er bindende for alle berørte stater.

Når Fællesskabets forpligtelse til at træffe bevaringsforanstaltninger imidlertid er ubestridelig, medfører dette, når henses til mine bemærkninger vedrørende EØF-traktatens artikel 5, at medlemsstaterne skal overtage denne forpligtelse, når Fællesskabet, som i og for sig har kompetencen, er forhindret i at træffe sådanne foranstaltninger.

Samme resultat kan man i øvrigt nå til via et andet ræsonnement, der bygger på Domstolens udtalelser i *Kramer*-sagen (3, 4 og 6/76). I sin dom i *Kramer*-sagen fastslog Domstolen, at de medlemsstater, som deltager i internationale konventioner, allerede på dagældende tidspunkt var forpligtet til »ikke alene inden for rammerne af disse konventioner at undlade at påtage sig nogen forpligtelse, der kan hæmme Fællesskabet i udøvelsen af den opgave, som er betroet det ifølge tiltrædelsesaktens artikel 102, men ... også ... *forpligtet* til at optræde i fællesskab i fiskerikommissionen«. Det kan heraf sluttes, at medlemsstaterne så meget mere er forpligtet til at optræde i forening inden for Fællesskabet ved udstedelse af bevaringsforanstaltninger, der skal indføres inden for rammerne af en fælles fiskeripolitik, efter at dette i

medfør af tiltrædelsesaktens artikel 102 allerede har udøvet sin kompetence inden for dette område.

Når de imidlertid således træffer dispositioner på grundlag af fællesskabsretten, og ikke — som den britiske regering har gjort gældende — på grundlag af deres egen nationale retsorden, skal de også varetage Fællesskabets interesser. Fællesskabets interesse har bl.a. fundet udtryk i præamblen til Rådets forordning nr. 100/76, hvori det hedder, at »ved anvendelsen af den fælles markedsordning må det endvidere tages i betragtning, at Fællesskabet har interesse i at bevare fiskebestandene i videst muligt omfang.« Såfremt bevaringsforanstaltninger er nødvendige, skal passende foranstaltninger — på grund af de særlige forhold, der gælder for fiskeriet, navnlig faren for at fiskeriet flyttes i de forskellige farvande, der henhører under medlemsstaternes højhedsområde — udstedes *samtidigt* for alle farvande i den pågældende fiskerizone, hvis man vil sikre en konsekvent politik til bevaring og forvaltning af sildefiskeriet. Sagt på en anden måde sikres Fællesskabets interesse kun, såfremt stillingen ikke ændres gennem divergerende nationale bestemmelser på et tidspunkt, hvor Fællesskabet ikke havde lejlighed til at fastsætte fælles regler for det havområde, der nu var omfattet af dets kompetence.

Som bekendt har Irlands regering imidlertid den 6. februar 1978, efter at Fællesskabets bevaringsforanstaltning var udløbet med udgangen af januar måned — på basis af forslag fra Det internationale Havundersøgelsesråd og efter at have rådført sig med Kommissionen og de andre medlemsstater i henhold til Haag-resolutionens bilag VI og Rådets resolution af 30. og 31. januar 1978 — indført et fuldstændigt forbud mod direkte sildefiskeri i den del af Mournefiskerizonen, der hører under irsk højhedsområde. Såfremt foranstaltningerne i området var påkrævede, var den britiske regering ifølge det ovenfor anførte på samme måde forpligtet til at indføre tilsvarende foranstaltninger for det pågældende område.

En afgørende forudsætning for, at der kan træffes bevaringsforanstaltninger, er imidlertid som allerede antydet, at foranstaltningerne er *nødvendige,* hvilket vil sige, at fiskebestandene i et bestemt område allerede er blevet væsentligt reducerede, eller at der er umiddelbar fare for overfiskning, og at den naturlige tilgang, og dermed den fremtidige forsyning, uden begrænsninger eller beskyttelsesforanstaltninger, er truet.

Hvad dette spørgsmål angår, har den britiske regering gjort gældende, at faren for overfiskning først blev akut ved begyndelsen af fiskeriets højsæson i midten af september 1978, da flere britiske trawlere dukkede op i det pågældende område. Forud for dette tidspunkt, dvs. fra januar til udstedelsen af forbudet, foregik der i dette område ifølge den britiske regering kun kystfiskeri af ubetydeligt omfang.

Over for dette anbringende må man imidlertid — i lighed med Kommissionen — anføre, at man senest fra fremkomsten af Det internationale Havundersøgelsesråds rapport af marts 1977 kendte den kritiske situation for Mourne-sildebestanden, der var i fare for at uddø. I rapporten blev det derfor også anbefalet at forbyde sildefiskeri i den pågældende zone mellem 53° 20′ og 54° 40′ nordlig bredde fra 30. juni 1977. Dette forslag fra det af alle medlemsstaterne anerkendte videnskabelige forum fandt derpå udtryk i Rådets forordning

nr. 1672/77 af 25. juli 1977, som ved Rådets forordning nr. 2899/77 blev forlænget til 31. januar 1978, og som forbød sildefiskeri i den nævnte zone. At situationen for denne bestand fortsat var kritisk fremgår endvidere af en yderligere rapport af marts 1978 fra Det internationale Havundersøgelsesråd, hvori det blev anbefalet at opretholde forbudet mod sildefiskeri i den pågældende zone og at udvide den lukkede zone til 55° 00' nordlig bredde. I overensstemmelse hermed har Kommissionen i alle de forordningsforslag, som er nævnt ovenfor under gennemgangen af sagens omstændigheder — senest i forslaget af 6. juli 1978 (KOM 78/206) — optaget et forbud mod sildefiskeri i dette område. Nødvendigheden af en fuldstændig lukning stod — som også anført af den nederlandske regering — endelig klart for otte medlemsstater på flere rådsmøder i januar 1978. Kun den britiske regering kunne ikke acceptere løsninger, som byggede på Kommissionens forslag, og som var godkendt af de øvrige otte medlemsstater.

Af en rapport fra Det internationale Havundersøgelsesråd (Report of the Herring Assessment Working Group for the Area South of 62° N) dateret den 28.-30. september 1978 fremgår det, at den skønnede fangstmængde af Mournesild i 1978 indtil rapportens udfærdigelse androg cirka 2 350 tons. Her må imidlertid tages hensyn til, at det ikke kan konstateres, om denne samlede mængde blev fisket i den beskrevne zone, og at desuden en ikke ubetydelig del deraf — hvilket indrømmes af den irske regering — blev fisket af irske fiskere også efter lukningen af farvandene under irsk højhedsområde. Under alle omstændigheder står det fast, hvilket også erkendes af den britiske regering, at der indtil den endelige lukning af farvandene under Det forenede Kongeriges højhedsområde den 26. september 1978 af britiske fiskerfartøjer blev fanget 402,75 tons sild i Mourne-zonen. Denne mængde udgør trods alt 6 % af den i begyndelsen af 1978 af Det internationale Havundersøgelsesråd anslåede størrelse af Mournesildebestanden på 5 866 tons. Jeg behøver i denne forbindelse næppe at fremhæve, at den omstændighed, at irske fiskere også efter lukningen af de irske farvande fortsat fiskede sild i den pågældende zone, ikke kan anføres som begrundelse for at undlade at lukke de farvande, der hører under britisk højhedsområde.

Efter min opfattelse er der derfor ingen tvivl om, at Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirland har krænket sine forpligtelser i medfør af EØF-traktaten allerede derved, at det ikke inden for en passende frist efter udløbet af de fællesskabsretlige bevaringsforanstaltninger og efter lukningen af den irske del af Mourne-zonen den 6. februar 1978 har lukket for sildefiskeriet i de farvande i Mourne-zonen, som hører under dets højhedsområde.

2. Jeg kan på basis af denne konstatering begrænse mig til en forholdsvis kort gennemgang af de øvrige klagepunkter, der angår indholdet og virkningerne af »Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978«, der trådte i kraft den 20. september 1978. Der skal herved alene tages stilling til, om og i hvilken udstrækning de af regeringen for Det forenede Kongerige i

september 1978, altså endnu inden for den i tiltrædelsesaktens artikel 102 fastsatte overgangsperiode, ensidigt trufne foranstaltninger er forenelige med fællesskabsrettens krav. Ved besvarelsen af dette spørgsmål bevæger vi os på et område, hvor retspraksis allerede ligger fast.

Det fremgår af henholdsvis forordning nr. 101/76, Haag-resolutionens bilag VI, Rådets resolution af 30. og 31. januar 1978 samt de afgørelser fra Domstolen, jeg har citeret under gennemgangen af sagens omstændigheder, at foranstaltninger til beskyttelse af fiskegrundene og til bevarelse af havets biologiske ressourcer kun er tilladte, såfremt de er strengt nødvendige, er hensigtsmæssige og ikke er diskriminatoriske. Desuden skal det dreje sig om overgangsforanstaltninger af begrænset varighed, hvis indvirkning på markedsordningens funktion skal begrænses til et minimum, og foranstaltningerne må ikke stride mod det almindelige proportionalitetsprincip. Endvidere følger det af artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 101/76, af det af alle medlemsstaterne godkendte bilag VI til Haag-resolutionen og af Rådets resolution af januar 1978, at en medlemsstat, der påtænker at indføre sådanne foranstaltninger, bør søge at indhente Kommissionens godkendelse, at Kommissionen skal konsulteres i samtlige faser af proceduren, samt at staten endvidere skal underrette de andre medlemsstater om planlagte ændringer.

Hvad angår de pågældende britiske foranstaltninger, var foranstaltninger til beskyttelse af den alvorligt truede sildebestand i Mourne-fiskerizonen mellem den 54. og 55. nordlige breddegrad på det omhandlede tidspunkt ubetinget nødvendige.

Med hensyn til foranstaltningernes egnethed er det af henholdsvis Kommissionen, den danske, den franske og den nederlandske regering, gjort gældende, at foranstaltningen ikke var egnet til at beskytte sildebestanden, da et vist område — om end kun for en kortere periode — i strid med Det internationale Havundersøgelsesråds anbefaling og Kommissionens forslag var undtaget fra fiskeriforbudet.

Heroverfor har den britiske regering anført, at fiskerizonen blev fuldstændig lukket, og at der — kun på grund af at indførelsen af fiskeriforbudet hastede — i en kort overgangsperiode blev gjort en undtagelse til fordel for kystfiskerne.

Hvad den britiske regering her gør gældende, er imidlertid ikke overbevisende, da — som tidligere nævnt — kun en fuldstændig lukning af den pågældende fiskerizone, der endog burde være foretaget allerede i februar 1978, ifølge anbefalingerne fra Det internationale Havundersøgelsesråd ville være egnede til at beskytte den truede sildebestand. Af økonomiske og sociale grunde var det givetvis nødvendigt at sikre kystfiskerne rimelige indtægter, men ikke at denne opgave indgik i bevaringsforanstaltningen. Hvis den britiske regering i rette tid havde konsulteret Kommissionen om den planlagte lukning, havde Kommissionen — hvilket navnlig også den franske regering har anført — på anden måde måttet sørge for at sikre et eksistensgrundlag for kystfiskerne, uden at den ensidigt trufne overgangsordning havde været nødvendig. I øvrigt tillader fællesskabsretten kun nationale *bevarings*foranstaltninger, ikke foranstaltninger, der, ud fra det synspunkt, at der er tale om social- og regionalpolitik eller

ydelse af støtte, kun kan træffes i fællesskab.

3. Endelig betragter Kommissionen og intervenienterne undtagelsesordningen, hvorefter kun sildefiskeri med fartøjer på højst 35 fod var tilladt, som en ifølge fællesskabsretten ulovlig forskelsbehandling af de andre medlemsstater.

Med hensyn til den retlige bedømmelse af dette klagepunkt, anser jeg det for tilstrækkeligt at henvise til Domstolens domme i sagerne *Kommissionen* mod *Irland* (sag 61/77) og *Den irske fiskeriminister* mod *C. A. Schonenberg* (88/77, dom af 16. 2. 1978, Sml., 1978, s. 473). Baggrunden for disse sager var, at Irland gennem en bekendtgørelse havde lukket for fiskeriet i et farvandsområde langs med dets kyster. En anden bekendtgørelse undtog fra dette forbud bl.a. fiskerfartøjer, hvis registrerede længde ikke oversteg 33 meter. I sagen *Den irske fiskeriminister* mod *Schonenberg* statuerede Domstolen, at EØF-traktatens artikel 7, artikel 2 i forordning nr. 101/76 og tiltrædelsesaktens artikler 100 og 101 i det af dem givne omfang udelukker en medlemsstat fra at træffe sådanne foranstaltninger, som foreskrevet ved de irske bekendtgørelser. Det samme må naturligvis også gælde i den foreliggende sag i betragtning af Domstolens faste praksis, hvorefter fællesskabsrettens princip om ligebehandling indebærer et forbud ikke blot mod åbenlys forskelsbehandling på grund af nationalitet, men også mod alle skjulte former for forskelsbehandling, som under anvendelse af andre kriterier rent faktisk medfører samme resultat.

4. Tilbage står at behandle klagepunktet om, at Kommissionen ikke er blevet konsulteret på forskriftsmæssig måde. Den britiske regering har indrømmet, at konsultationen, der fandt sted knap to dage før ikrafttrædelsen af den pågældende foranstaltning, skete noget sent, men har fundet dette undskyldeligt på grund af sagens hastende karakter, som følge af de britiske trawleres opdukken. Desuden kan det korte tidsrum ikke tillægges nogen praktisk betydning, da alle berørte parter var overbevist om, at et fiskeriforbud var nødvendigt.

Det sidste argument kunne man sikkert godkende, hvis den trufne bevaringsforanstaltning nøje havde svaret til Kommissionens forslag. Selv i så fald skulle imidlertid, som det fremgår af Domstolens dom i sagen *Den franske Republik* mod *Det forenede Kongerige* (sag 141/78) — og modsat den britiske regerings opfattelse — iværksættelsen af bevaringsforanstaltningerne *forinden* være meddelt de øvrige medlemsstater og Kommissionen.

Hvis en medlemsstat imidlertid, som i denne sag, påtænker at indføre foranstaltninger, der afviger fra Kommissionens forslag, skal den, som det navnlig fremgår af Haag-resolutionens bilag VI, søge at indhente Kommissionens godkendelse, og Kommissionen skal konsulteres i samtlige faser af proceduren. For at Kommissionen imidlertid kan godkende den foreslåede foranstaltning under skyldigt hensyn til fællesskabsrettens krav, skal den underrettes rettidigt. At den korte frist på to dage var utilstrækkelig hertil, er der næppe grund til særligt at fremhæve. Den britiske regerings henvisning til foran-

staltningens hastende karakter gør heller ikke den sene anmodning om Kommissionens godkendelse berettiget, da Det forenede Kongerige som nævnt under alle omstændigheder skulle have indført de nødvendige bevaringsforanstaltninger tidligere.

II — Fiskerizonen i den nordlige del af Det irske Hav og omkring øen Man

Kommissionen har gjort gældende, at den britiske regering gennem sin handlemåde i årene 1977 og 1978 i det pågældende område i flere henseender har krænket forpligtelserne i henhold til fællesskabsretten.

1. For det første har den britiske regering, mens fællesskabsordningen endnu var i kraft, undladt at underrette Kommissionen og de øvrige medlemsstater om den nærmere praktisering af den licensordning, der blev indført ved »Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977« og »Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977«. Ud over »Agreement« af 23. juli 1977 mellem den britiske og den irske regering samt myndighederne på øen Man, fik Kommissionen ingen dokumenter forelagt vedrørende den planlagte ordning. I den nævnte »Agreement«, som Irland dog ikke tiltrådte, bestemtes det imidlertid bl.a., at myndighederne på øen Man skulle udstede 24 licenser til fiskeri inden for 12-sømilezonen omkring øen Man. Medmindre andet fulgte af andre bestemmelser, skulle det endvidere være enthvert fartøj forbudt at drive sildefiskeri i hele den pågældende zone, hvis ikke det havde licens til fiskeri inden for 12-sømilezonen omkring øen Man. Endelig skulle licenserne for øen Man være forbundet med en pligt for indehaverne af fartøjerne til af kontrolhensyn at lande alle fangster i bestemte havne. Ud fra denne »Agreement« samt en række andre oplysninger slutter Kommissionen, at de irske fartøjer, hvis de i 1977 havde ønsket at benytte sig af deres historiske fiskeriretigheder inden for 12-sømile-zonen omkring øen Man, tillige ville være blevet underkastet en licensordning i farvandene under Det forenede Kongeriges højhedsområde, for hvilke der — i hvert fald for så vidt angår fiskeripolitikken — var grundlag for en fællesskabskompetence. De irske fartøjer havde dermed været ringere stillet end de franske og nederlandske fartøjer, som fiskede i den samme zone og ikke var underkastet nogen licensordning. Endelig har Kommissionen fremhævet, at begge bekendtgørelserne fra 1977, for hvilke der i øvrigt ikke blev søgt godkendelse, nok bemyndigede myndighederne til at udstede licenser, men ingen oplysninger indeholdt om den politik, der herved skulle følges.

Samme klagepunkt med hensyn til mangelfuld underretning fremføres endvidere vedrørende den praksis, der i 1978 fulgtes af de britiske myndigheder og af myndighederne på øen Man. Den 30. maj 1978 meddelte Irlands faste repræsentation Kommissionen, at Det forenede Kongerige og myndighederne på øen Man, efter udløbet af fællesskabsordningen i januar det pågældende år, var enedes om en ny ordning vedrørende forvaltningen af sildefiskeriet i den pågældende zone og havde sat denne i kraft den 15. maj 1978 uden at orientere Kommissionen og den irske regering. Ifølge en mundtlig orientering til de irske myndigheder svarede ordningen stort set til den, der gjaldt for 1977, bortset fra

bl.a., at den tilladte samlede fangstmængde var sat lavere end i 1977, at der skulle udstedes flere licenser til britiske fartøjer og til fartøjer fra øen Man, og at kun fartøjer med licens til farvandene omkring øen Man skulle have ret til at lande fisk på øen. Det forenede Kongeriges repræsentanter oplyste endvidere, at irske fartøjer ville blive opbragt, såfremt de skulle forsøge at fiske i farvandene omkring øen Man uden licens. Det blev endvidere af en britisk embedsmand antydet, at det samme ville gælde for irske fartøjers fiskeri i de britiske farvande. Kommissionen blev ikke underrettet om praktiseringen af denne forvaltningsordning og om udstedelsen af licenserne og modtog til stadighed utilstrækkelige svar på forespørgsler herom.

Selv telexet af 17. august 1978 bragte, i dette for alle berørte medlemsstater så vigtige spørgsmål, ikke nogen klarhed.

Det er herefter Kommissionens opfattelse, at Det forenede Kongerige har fordelt licenserne uden at iagttage den i fællesskabsretten foreskrevne fremgangsmåde, jf. det tidligere nævnte bilag VI til Haag-resolutionen samt artikel 3 i forordning nr. 101/76, og dermed har krænket sine forpligtelser i medfør af EØF-traktatens artikel 5.

Heroverfor har regeringen for Det forenede Kongerige henvist til, at der af Rådet i forordning nr. 1779/77 var fastsat fangstkvoter for fiskerisæsonen 1977 for det pågældende område. Forordningens artikel 4 forpligter medlemsstaterne til så vidt muligt at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre overholdelsen af forordningens bestemmelser. Licensordningen blev — til opfyldelse af denne bestemmelse — kun indført for at kontrollere overholdelsen af de af Rådet vedtagne kvoter. Der blev således ikke indført nye bevaringsforanstaltninger, som ifølge de ovennævnte fællesskabsbestemmelser skulle have været meddelt til Rådet. Da den nævnte »Agreement« ikke trådte i kraft, idet den irske regering ikke ville acceptere nogen form for licensordning, tog Det forenede Kongerige skridt til at sikre, at *dets egne* fiskere ikke overskred de af Rådet opstillede kvoter. Bortset fra øen Man's kystfarvande gjaldt fiskeriforbudet kun for britiske fartøjer og medførte ingen begrænsninger for andre medlemsstaters fartøjer. Disse havde i øvrigt — bortset fra de irske både — alligevel ingen fiskerirettigheder i øen Man's farvande. Efter at fællesskabsordningen var udløbet den 31. januar 1978 viste det sig nødvendigt, at Det forenede Kongerige selv traf dispositioner inden for sine fiskerifarvande. Man besluttede derfor også for 1978 at bibeholde en licensordning, der i det store og hele — bortset fra enkelte punkter som f.eks. antallet af udstedte licenser — svarede til ordningen for 1977. Således blev der heller ikke i 1977 stillet krav om licens over for de øvrige medlemsstaters fiskere, og de kunne have fisket i det pågældende område uden hindring. Endelig ansøgte ingen irske fiskerfartøjer i 1977 og 1978 om licens til fiskeri i øen Man's farvande.

Ved afgørelsen af spørgsmålet, om Det forenede Kongerige har krænket sine

forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, ved ikke at have givet Kommissionen og de andre medlemsstater tilstrækkelig underretning om praktiseringen af den ved de omtvistede bekendtgørelser indførte licensordning, finder jeg det hensigtsmæssigt igen kort at omtale formålet med de gældende fællesskabsretlige procedurebestemmelser på dette område. Som allerede nævnt afhænger bevarelsen af fiskebestandene af havøkologien inden for hele Fællesskabets 200-sømile-zone. En fornuftig fællesskabspolitik med hensyn til bevarelsen og forvaltningen af havets ressourcer gør det derfor påkrævet, at Kommissionen i mangel af en omfattende fællesskabsordning i det mindste sættes i stand til at sikre, at medlemsstaternes ensidige foranstaltninger ikke fører til en ubeføjet krænkelse af Fællesskabets og de andre medlemsstaters interesser. Kommissionens aktive medvirken er vigtig, for at forskellene mellem de nationale fiskeriordninger kan begrænses mest muligt. For at Kommissionen skal kunne løse denne opgave, bestemmer bilag VI til Haag-resolutionen, at den pågældende medlemsstat, inden den vedtager en ensidig foranstaltning til bevarelse af fiskebestandene, skal søge at indhente Kommissionens godkendelse og skal konsultere Kommissionen i samtlige faser af disse procedurer. Et sådant *samarbejde* (jf. Domstolens dom i sagen *Kommissionen* mod *Irland*, sag 61/77) forudsætter imidlertid, at der rettidigt gives klare oplysninger om de planlagte foranstaltninger.

I modsætning til den britiske regerings opfattelse, må det i denne forbindelse være uden betydning, om der påtænkes nye bevaringsforanstaltninger, eller om der alene er tale om gennemførelse af og kontrol med en i fællesskabsretten godkendt fangstbegrænsning. Der kan herved henvises til, at bilag VI til Haag-resolutionen indledningsvis opstiller et princip om forbud mod ensidige foranstaltninger. Som jeg allerede har omtalt i mit forslag til afgørelse i sagen *Den franske Republik* mod *Det forenede Kongerige* (sag 141/78), fører dette nødvendigvis til den antagelse, at man i tilfælde af undtagelsesvise fravigelser skal anlægge en vid fortolkning af de bestemmelser, der tjener til sikring af Fællesskabets interesser. De bør således altid anvendes, når blot der ses at være en vis nødvendighed herfor. En sådan nødvendighed følger imidlertid allerede af Fællesskabets interesse i at erfare, hvorledes dets regler gennemføres, og hvorvidt de nationale foranstaltninger går videre end nødvendigt for at realisere de fællesskabsretlige reglers formål. Det bestemmes derfor også i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1779/77, at »medlemsstaterne aflægger regelmæssigt rapport til Kommissionen om den af dem foretagne kontrol«.

En sådan informationspligt, som under hensyn til det anførte også må gælde for sådanne foranstaltninger, som kun tjener til at kontrollere statens egne borgere, må imidlertid tillægges så meget større betydning, når Kommissionen fatter mistanke om, at foranstaltningerne kunne virke diskriminerende over for en anden medlemsstat, og den derfor udtrykkeligt søger oplysning om den faktiske praktisering af en licensordning. Anledning til en sådan formodning forelå allerede derved, at den omtalt »Agree-

ment« af 23. juli 1977 knyttede udstedelse af licens til de britiske fiskerifarvande til, at der var opnået licens til øen Man's 12-sømile-zone. Uden at jeg skal gå i nærmere enkeltheder, forelå der endvidere en række andre indicier, hvorefter det ikke kunne udelukkes, at de irske både også i de britiske farvande skulle være underkastet licenspligt. Herfor taler endvidere den omstændighed, at det ikke var nogen biologisk begrundelse for *kun* at fastsætte kvoter for irske fangster i farvandene omkring øen Man, da *den samme* fiskebestand befandt sig i og uden for disse farvande. En kvotaregulering ville ud fra dette synspunkt ikke have haft megen mening. Men selv hvis man forudsætter, at irerne faktisk kun skulle have været underkastet en fangstkvota inden for øen Man's farvande, ville dette have været en diskrimination i forhold til de britiske fiskere og fiskerne fra øen Man, for hvilke der var fastsat en fælles fangstkvota for såvel de britiske farvande som for øen Man's farvande. Endvidere bragte selv telexet af 17. august 1978, med hvilket den britiske regering søgte Kommissionens godkendelse af foranstaltningerne, som den ville træffe i samarbejde med regeringen for øen Man for at regulere sildefiskeriet for 1978 inden for de britiske fiskerigrænser i Det irske Hav, indbefattet farvandene omkrig øen Man, ingen afklaring af disse spørgsmål. Det hedder ganske vist i telexet, at der til fartøjer fra Det forenede Kongerige — på grund af deres traditionelle fiskeri — skal udstedes 120 licenser. Desuden siges det, at den britiske regering vil udstede licenser for de øvrige farvande, bortset fra øen Man's, og at licenserne vil blive tildelt de samme fartøjer, som har licens til at fiske inden for farvandene omkring øen Man. Endvidere måtte fisken kun landes i bestemte havne, uden at det var nærmere angivet, hvilke havne der skulle være tale om. Telexet oplyste imidlertid intet om, hvorledes man ville administrere licensudstedelsen til irske fiskere, som havde fiskerirettigheder inden for øen Man's farvande.

Det fremgår allerede af disse antydninger, at regeringen for Det forenede Kongerige har krænket sin forpligtelse i henhold til Haag-resolutionens bilag VI til at samarbejde med Kommissionen, idet den ikke har givet Kommissionen tilstrækkelig klar underretning om de i 1977 og 1978 indførte foranstaltninger.

Af de samme grunde må der tillige gives medhold i klagepunktet vedrørende overtrædelse af artikel 3 i forordning nr. 101/76, hvorefter medlemsstaterne underretter de andre medlemsstater og Kommissionen om alle de af dem påtænkte ændringer i den i henhold til artikel 2 fastsatte fiskeriordning. Da denne underretningspligt helt åbenbart bygger på de samme bevæggrunde som dem, der ligger til grund for bilag VI til Haag-resolutionen, kan alle de betragtninger, der er fremført i forbindelse med bilaget, tillige anføres vedrørende den nævnte artikel 3. Det skal her blot fastholdes, at *alle* andre medlemsstater skal underrettes om *alle* påtænkte ændringer. Indførelsen af en licensordning ved de to britiske bekendtgørelser af 1977 var under alle omstændigheder en ændring i forhold til de tidligere regler, og det er i denne forbindelse uden betydning, om den må karakteriseres som en bevaringsforanstaltning. I øvrigt blev heller ikke alle andre medlemsstater underrettet om ændringen.

2. Efter disse bemærkninger, der har omhandlet den i fællesskabsretten foreskrevne procedure, kan jeg dernæst gå over til de klagepunkter, der angår indholdet af de foranstaltninger, regeringen for Det forenede Kongerige har truffet.

Jeg vil her indlede med de klagepunkter, som forekommer mig at være ukomplicerede, både med hensyn til faktum og jus.

a) Et klagepunkt mod regeringen for Det forenede Kongerige er således, at den — som bebudet i telexet af 17. august 1978 — for højsæsonen fra midten af august til omkring slutningen af september ensidigt fastsatte fangstkvoter, som ikke byggede på Kommissionens forslag af 1978, og som de andre berørte medlemsstater endvidere ikke havde godkendt. Selv hvis den britiske regering havde haft ret til at henholde sig til Det internationale Havundersøgelsesråds anbefaling, havde den dog ikke haft ret til af fastsætte fangstkvoter for andre medlemsstater efter sit eget skøn. I det omfang medlemsstaterne imidlertid var berettigede til at træffe ensidige foranstaltninger, var de via EØF-traktatens artikel 5 også bundet af Haag-resolutionens bilag VII. Ifølge dette bilag var regeringen for Det forenede Kongerige navnlig forpligtet til at konsultere Kommissionen, inden den fastsatte en fangstkvota for de irske både, og den skulle også have tildelt de irske fiskerfartøjer en større kvota end for 1977 og tidligere.

Heroverfor har regeringen for Det forenede Kongerige gjort gældende, at Det internationale Havundersøgelsesråds »Advisory Committee on Fishery Management« i maj 1978 anbefalede, at den samlede tilladte fangstmængde for sild i Det irske Hav i 1978 blev nedsat fra 12 500 tons til 9 000 tons. Nødvendigheden af og det påtrængende behov for en sådan nedsættelse bragte regeringen i øvrigt til Rådets kendskab ved en note af 20. juli 1978. Da man imidlertid på det følgende møde ikke nåede til enighed om en fælles fiskeripolitik, søgte den britiske regering og regeringen for øen Man ensidigt at begrænse fangstmængden for 1978 inden for de britiske fiskerigrænser til 9 000 tons. Der blev herved kun fastsat en fangstkvota for de britiske fartøjer og bådene fra øen Man, men ikke for de andre medlemsstaters fiskerfartøjer. Ved fastlæggelsen af kvoten på 8 100 tons tog man udgangspunkt i den traditionelle fiskeristruktur i Det irske Hav, således som denne også fandt udtryk i Rådets forordning nr. 1779/77. Disse foranstaltninger blev meddelt til Kommissionen den 17. august 1978 sammen med den formelle anmodning om godkendelse i henhold til Haag-resolutionens bilag VI. Resolutionens bilag VII indeholder kun en hensigtserklæring, som ikke påvirker midlertidige nationale foranstaltningers lovlighed.

Ved vurderingen af det, der således er gjort gældende, skal det først og fremmest nævnes, at den britiske regerings argument om, at den kun har fastsat fangstkvoter for sine egne fiskere og for fiskerne fra øen Man, ikke kan gøre dens fremgangsmåde berettiget. Dette følger allerede af, at regeringen forbeholdt 8 000 tons til sine egne og øen Man's fiskere, samtidig med at den samlede tilladte fangstmængde blev nedsat fra 12 500 tons til 9 000 tons. Dette svarer til en fordeling på 90 % til

egne fiskere og sammenlagt 10 % til fiskerne fra Irland, Frankrig og Nederlandene. Den britiske regering har ret i, at samme procentvise forhold lå til grund for den af Rådet i forordning nr. 1779/77 fastlagte fordeling af fangstkvoter mellem de nævnte medlemsstater, hvorved Rådet dog tog udgangspunkt i en samlet tilladt fangstmængde på 13 200 tons. Ifølge Kommissionens forslag af 17. oktober 1977 (KOM 77/524) var der imidlertid for 1978, med udgangspunkt i en samlet tilladt fangstmængde på 12 500 tons, kun tildelt 74,2 % til fiskerne fra Det forenede Kongerige og øen Man, mens de resterende 25,8 % skulle forbeholdes de irske, franske og nederlandske fiskere. Nærmere bestemt var der for de irske fiskere fastsat en andel på 17 % sammenholdt med 7,6 % for det foregående år, for de franske fiskere en andel på 2,9 % sammenholdt med 1,5 % og for de nederlandske fiskere en andel på 5,7 % sammenholdt med 0,83 %. Om denne fordeling siges følgende i præamblen til det nævnte kommissionsforslag:

»Den samlede mængde, som medlemsstaterne kan fange, må fordeles retfærdigt; ved fordelingen er det derfor vigtigt, at der tages hensyn til de vitale behov hos, og økonomiske udviklingsmuligheder for de befolkningsgrupper i kystområderne, som i særlig grad er afhængige af fiskeriet og de dertil knyttede erhverv.«

Af denne formulering, der indirekte henviser til Haag-resolutionens bilag VII, fremgår det særlig klart, at tildelingen af kvoter skulle ske ud fra sociale og økonomiske synspunkter. Som vi allerede har set, kan sådanne foranstaltninger fornuftigvis kun gennemføres af Kommissionen inden for rammerne af en fælles politik, men ikke af medlemsstaterne alene inden for rammerne af ensidige foranstaltninger uden Kommissionens medvirken.

Da Kommissionen ikke havde godkendt de britiske foranstaltninger, må den britiske regerings ensidige fastsættelse af fangstkvoter anses som et forhold, der strider mod traktaten, uden det er nødvendigt at gå ind på spørgsmålet, om bilag VII til Haag-resolutionen kun er bindende for Fællesskabets institutioner, eller om det også er bindende for medlemsstaterne. Bortset herfra blev Kommissionen først anmodet om godkendelse fire dage før foranstaltningens ikrafttræden, hvorfor den — da der i de fire dage også indgik en weekend — overhovedet ingen mulighed havde for at meddele sin stillingtagen inden foranstaltningens ikrafttræden.

b) Også det næste klagepunkt vedrører nedsættelsen af den samlede tilladte fangstmængde til 9 000 tons, idet det går ud på, at regeringen for Det forenede Kongerige ved den for tidlige lukning den 24. september 1978 udelukkede de andre medlemsstaters fiskere, som traditionelt havde fisket i disse farvande efter den nævnte dato, fra den pågældende zone, mens de britiske fiskere og fiskerne fra øen Man traditionelt drev fiskeri i zonen inden denne dato. Ved den tidligere lukning, som ikke var påkrævet af biologiske hensyn, blev derfor navnlig de franske og de nederlandske fiskere forfordelt i forhold til deres britiske kolleger.

Heroverfor har den britiske regering gjort gældende, at Det internationale Havundersøgelsesråd allerede i maj 1978 anbefalede en nedsættelse til 9 000 tons. Da denne fangstmængde på det pågældende tidspunkt var nået, var lukningen

også rimelig og nødvendig. Endelig indeholdt »Irish Sea Herring (Prohibition of Fishing) Order 1978« et fiskeriforbud for alle fiskere uden hensyn til nationalitet, hvorfor den ikke var diskriminatorisk.

Heroverfor må det imidlertid anføres, at Det internationale Havundersøgelsesråd ikke havde anbefalet nogen bestemt dato for lukningen af de pågældende farvande. Som følge heraf undlod Kommissionen da også i sit forslag for 1978 at nedsætte de samlede tilladte fangstmængder for det løbende fiskeriår fra 12 500 tons til 9 000 tons. Uden at man behøver at tage stilling til nødvendigheden eller rimeligheden af en sådan ensidigt gennemført nedsættelse, kan det imidlertid fastslås, at Det forenede Kongerige ved hjælp af lukningen fra den 24. september 1978 og året ud, rent faktisk foretog en fordeling af fangstkvoter mellem sine egne fiskere og de andre medlemsstaters fiskere. Herfor taler klart de fangstmængder for 1978, som den britiske regering selv har meddelt os. Således tilfaldt af en samlet fangstmængde på 8 458 tons alene 90,6 % fiskerne fra Det forenede Kongerige og øen Man. De irske fiskere havde indtil dette tidspunkt kun fanget 7,21 %, de franske fiskere 1,03 % og de nederlandske fiskere 1,16 % af fangstmængden. Disse procentsatser, der stort set svarer til dem, Rådet fastsatte i forordning nr. 1779/77 for 1977, men ikke til de af Kommissionen for 1978 fastsatte, viser tydeligt, at lukningen på det pågældende tidspunkt fik virkning som en ensidig tildeling af fangstkvoter, der — som allerede påvist — ikke måtte foretages uden Kommissionens godkendelse. Man bør i denne forbindelse lægge mærke til, at de britiske fiskere og fiskerne fra øen Man allerede drev fiskeri i de pågældende farvande fra februar og — efter en kortere afbrydelse — igen fra midten af maj, mens fiskerne fra de andre medlemsstater normalt udtømte deres i forvejen forholdsvis lille kvota i den sidste uge af september og i tiden efter den 19. november. Den britiske regering lukkede imidlertid farvandene før tiden, efter at den på grundlag af licensordningen kunne konstatere, at landets egne fiskere allerede havde fanget en kvota på ca. 90 % af den samlede fangstmængde. Lukningen af farvandene fra 24. september og året ud — i en form som ikke var anbefalet af Det internationale Havundersøgelsesråd — virkede således diskriminatorisk over for de andre medlemsstaters fiskerfartøjer.

c) Tilbage står klagepunktet vedrørende de virkninger, som den indførte licensordning hævdes at have haft navnlig for de irske fiskeres fiskeri i de farvande, der hører under Det forenede Kongeriges højhedsområde. De fleste af de her fremførte forhold er imidlertid efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt godtgjorte.

Dette gælder først og fremmest den opfattelse, at de irske fiskere, hvis de på grundlag af deres historiske rettigheder havde søgt om licens til sildefiskeri inden for øen Man's 12-sømile-zone, automatisk også ville være underkastet en fangstkvota for sildefiskeriet i de britiske farvande. Det er derfor heller ikke godtgjort, at de stod over for valget mellem enten at acceptere en sådan

kvota eller at miste deres historiske rettigheder. Så vidt jeg kan se, er det heller ikke godtgjort, at de irske fiskere ikke uden licens havde ret til at lande sild, som de havde fanget uden for øens 12-sømile-zone, på øen Man.

For så vidt angår foranstaltningerne inden for øen Man's 12-sømile-zone, skal jeg indledningsvis henvise til EØF-traktatens artikel 227, stk. 5, litra c), som affattet ved tiltrædelsesaktens artikel 26, stk. 3, der bestemmer følgende:

»Bestemmelserne i denne traktat finder kun anvendelse på Kanaløerne og øen Man i det omfang, det er nødvendigt for at sikre anvendelsen på disse øer af den ordning, der er fastsat i traktaten vedrørende de nye medlemsstaters tiltrædelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og af Det europæiske Atomenergifællesskab, undertegnet den 22. januar 1972«.

Tiltrædelsesaktens protokol nr. 3, om Kanaløerne og øen Man udmønter princippet om, at traktaterne kun finder anvendelse på Kanaløerne og øen Man — der er særlige områder, som er underlagt den britiske krone, men ikke er en del af Det forenede Kongerige — i det omfang, det er nødvendigt for at sikre gennemførelsen af den i protokollen fastlagte ordning. Protokollen har først og fremmest til formål at forhindre en omlægning af samhandelen og at opretholde den snævre økonomiske forbindelse mellem øerne og det britiske fastland. Vedrørende landbrugsprodukter og forædlede landbrugsprodukter, som er genstand for en særlig samhandelsordning, hedder det i den herom gældende bestemmelse i protokollens artikel 1, stk. 2 andet afsnit:

»Ligeledes anvendes de bestemmelser i fællesskabsreglerne og navnlig bestemmelserne i tiltrædelsesakten, der er nødvendige med henblik på i samhandelen med disse produkter at muliggøre den fri bevægelighed og overholdelsen af normale konkurrencevilkår«.

I henhold til tiltrædelsesaktens artikel 100 skal traditionelle rettigheder, som bestod den 31. januar 1971, som hovedregel opretholdes.

Som vi imidlertid har hørt, fik øen Man allerede i 1964, altså inden Storbritanniens tiltrædelse, af den britiske regering tillagt en 12-sømiles fiskerizone. Af denne grund — og herom synes alle parter at være enige — har de andre medlemsstaters fiskere, bortset fra irerne, heller ikke drevet fiskeri i denne zone. Når de irske fiskere således blev underkastet en licensordning i denne zone, blev de heller ikke udsat for forskelsbehandling i forhold til de britiske fiskere, da disse var underkastet samme ordning. Den britiske regering har efter min opfattelse endvidere med rette anført, at der ikke blev diskrimineret over for de nederlandske og franske fiskere, idet disse overhovedet ikke havde ret til at fiske i den pågældende zone.

Tilbage står således alene at undersøge, hvorvidt påbudet om, at fangster i denne zone kun måtte landes i de i licenserne angivne britiske havne samt havne på øen Man, er en krænkelse af EØF-traktatens princip om de frie varebevægelser, således som det også gælder for øen Man i medfør af tiltrædelsesaktens protokol nr. 3.

Den britiske regering mener, at dette spørgsmål må besvares benægtende, idet de påbudte landingssteder var en nødvendig foranstaltning af hensyn til

kontrollen med, at bevaringsforanstaltningerne blev overholdt, hvilken kontrol alene henhørte under myndighederne på øen Man. Efter min opfattelse behøver man ikke i denne sag tage stilling til, om alene myndighederne på øen Man er kompetente med hensyn til rene bevaringsforanstaltninger, der ikke henhører under de frie varebevægelser. Jeg skal her blot anføre, at det derimod må fastslås, at påbudet med hensyn til landingssteder ikke blot vedrører »produktions«-vilkårene, men endvidere hæmmer afsætningen og dermed de frie varebevægelser. Da fællesskabsretten i denne henseende finder anvendelse, måtte disse foranstaltninger ikke være indført uden Kommissionens godkendelse.

III — Udvidelsen af sperlingkassen (Norway Pout Box)

Domstolen skal her tage stilling til, hvorvidt og i givet fald på hvilke betingelser Det forenede Kongerige havde ret til ved »Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No 3) (Variation) Order 1978« for bestemte perioder og for farvande under dets højhedsområde ensidigt at udvide den såkaldte sperlingkasse — i hvilken der gjaldt et midlertidigt forbud mod fiskeri af denne fiskeart — med 2 længdegrader mod øst.

I det pågældende område fisker de britiske fiskere fortrinsvis efter kuller og hvilling, der anvendes til konsum. Derimod fiskes sperling — en lille fisk, som er egnet til konsum — i denne zone fortrinsvis af den danske fiskerflåde med småmaskede net og med henblik på industriel forarbejdning. Fiskeriet med småmaskede net medfører, at der som bifangst tillige landes større mængder af ikke fuldt udvoksede fisk af de førstnævnte arter, hvilket bevirker, at de arter, der overvejende fiskes af de britiske fiskere, reduceres.

Kommissionen samt den nederlandske og den franske regering har derfor gjort gældende, at den ensidige udvidelse af den såkaldte sperlingkasse, i hvilken der gælder et forbud mod fiskeri af *denne* fisk i bestemte perioder, ikke er en bevaringsforanstaltning, da ingen af de pågældende fiskebestande er virkeligt truede. Ved den omtvistede foranstaltning gives der i realiteten de britiske fiskere og deres aftagere fordele på den danske fiskerflådes bekostning. At forene de berørte medlemsstaters afvigende interesser er imidlertid et spørgsmål om økonomisk politik, som alene Fællesskabet har kompetence til at løse. Ved at udstede den pågældende foranstaltning har Det forenede Kongerige ensidigt foregrebet en vigtig beslutning, som kun kunne være truffet på fællesskabsplan på grundlag af et forslag fra Kommissionen. Den britiske foranstaltning har endvidere grebet forstyrrende ind i Fællesskabets forbindelser udadtil, idet det har været tvunget til at genforhandle aftaler med Norge og Færøerne. Selv om man imidlertid ville betragte udvidelsen af sperlingkassen som en foranstaltning til beskyttelse af havets biologiske ressourcer, er de betingelser, der gælder for lovligheden af en sådan foranstaltning ifølge Haag-resolutionens bilag VI, Rådets resolution af 30. og 31. januar 1978 og Domstolens praksis, ikke opfyldt.

Det forenede Kongeriges regering har anført, at udvidelsen af sperlingkassen er en egentlig bevaringsforanstaltning. En sådan er ikke betinget af, at en bestemt fiskeart er truet af udryddelse, men har derimod til formål at sikre det størst mulige udbytte af en bestand. Således bevirker begrænsningen af det industrielle sperlingfiskeri, at et større antal kuller og hvilling opnår »reproduktions«-alderen, og at der derved i senere år kan opnås en større samlet tilladt fangstmængde. Foranstaltningen beror endvidere på videnskabelige anbefalinger af at beskytte de pågældende fiskebestande, navnlig på rapporterne fra Det internationale Havundersøgelsesråd. At en begrænsning af fiskeriet påvirker et bestemt fiskeri mere end et andet, betyder ikke, at det af denne grund ikke er en bevaringsforanstaltning. Tværtimod er enhver virkelig bevaringsforanstaltning selvsagt samtidig også en økonomisk foranstaltning. Udvidelsen af sperlingkassen har heller ikke medført nævneværdige vanskeligheder i forholdet udadtil, da de pågældende aftaler med Norge og Færøerne endnu ikke er formelt godkendt af Rådet.

Med henblik på bedømmelsen af lovligheden af udvidelsen af sperlingkassen skal jeg — idet jeg henviser til mine bemærkninger om Mourne-fiskeriet — atter nævne, at ved den pågældende foranstaltnings ikrafttræden i september 1978 henhørte fiskeripolitikken inden for 200-sømile-grænsen principielt under Fællesskabets kompetence. I den i tiltrædelsesaktens artikel 102 fastsatte overgangsperiode havde medlemsstaterne kun en af fællesskabsretten afledet ret og i givet fald tillige pligt til at udstede *beskyttelses*foranstaltninger til bevarelse af havets biologiske ressourcer, så længe Fællesskabet ikke havde handlet eller kunne handle. Som fremhævet af Domstolen i *Kramer*-sagen, er foranstaltninger til begrænsning af fiskefangsterne samt muligheden af at træffe sådanne foranstaltninger et væsentligt led i den ved de herom gældende forordninger indførte fælles markedsordning for fiskeriprodukter; sådanne virkninger, der lige fra begyndelsen har været godkendt i selv fællesskabslovgivningen, kan imidlertid ikke sidestilles med de mod fællesskabsretten stridende forstyrrende virkninger af nationale foranstaltninger, som er formålet med en fællesskabsordning uvedkommende og følgelig er retsstridige. Ifølge denne dom er kun sådanne beskyttelsesforanstaltninger lovlige, som »på langt sigt er nødvendige for at sikre et optimalt og konstant udbytte af fiskeriet«, og hvis indvirkninger »på den pågældende ordnings funktion formindskes mest muligt«.

Svaret på spørgsmålet, om en foranstaltning til begrænsning af landbrugsproduktionen hindrer samhandelen mellem medlemsstaterne, afhænger ifølge dommen i *Kramer*-sagen af hele systemet i den fællesskabsretlige basislovgivning for den pågældende sektor og denne lovgivnings formål, og der skal i så henseende også tages hensyn til arten af og »fremstillings«-betingelserne for det pågældende produkt. Jeg har allerede gennemgået de grundlæggende fælles-

skabsregler, der navnlig findes i forordning nr. 101/76, bilag VI til Haag-resolutionen, Rådets resolution af 30. og 31. januar 1978 samt i de omtalte domme. Er de dér nævnte materielle betingelser opfyldt, skal den pågældende medlemsstat desuden søge at indhente Kommissionens godkendelse, og Kommissionen skal konsulteres i samtlige faser af proceduren. Dette procedurekrav skal sikre, at intet væsentligt punkt forbigås, og at den nationale ordning ikke indeholder ulovlige supplerende elementer. Hvis allerede de grundlæggende fællesskabsreglers materielle betingelser ikke er opfyldt, foreligger der imidlertid en begrænsning af medlemsstaternes samhandel, som ikke kan indføres ensidigt, men højst med Kommissionens *udtrykkelige* godkendelse. I et sådant tilfælde kan den konsulterende stat altså ikke sætte det forelagte projekt i kraft uden Kommissionens godkendelse. Som fremhævet af Kommissionen og de nævnte intervenienter følger denne forpligtelse af EØF-traktatens artikel 5, stk. 2, hvorefter medlemsstaterne afholder sig fra at træffe alle foranstaltninger, »der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af denne traktats målsætning i fare«.

Betragter vi nu de enkelte af fællesskabsrettens krav, er det efter min opfattelse ikke påkrævet at afgøre, om udvidelsen af sperlingkassen må anses som en bevaringsforanstaltning eller en økonomisk foranstaltning. Der er enighed mellem sagens parter om, at de pågældende bestande i den nævnte zone på udvidelsestidspunktet ikke var truede af udryddelse. Der er ligeledes enighed om, at der på det pågældende tidspunkt i denne zone fandt overfiskning sted i den forstand, at der som bifangst blev fanget for høj en andel af unge fisk af de konsumegnede arter. Man må her give den britiske regering medhold i, at den omtvistede ordning begrænsede fangsten af unge fisk af de her nævnte arter og for så vidt på lang sigt tjente til at sikre et optimalt udbytte af de til konsum benyttede fisk. Dermed være ikke sagt, at udvidelsen af den pågældende zone må anses som en *ifølge fællesskabsretten* tilladt bevaringsforanstaltning.

Ensidige foranstaltninger kan kun træffes, når de er strengt nødvendige og er passende i den forstand, at den naturlige tilgang til bestemte fiskearter, og dermed også forbrugernes forsyning, uden de *konkrete* beskyttelsesforanstaltninger er truet. Dette var imidlertid ikke tilfældet, da de britiske foranstaltninger blev indført. For det første var ingen af de pågældende fiskearter truet af udryddelse. 1977-rapporten fra Det internationale Havundersøgelsesråd omfattede ganske vist en undersøgelse af virkningerne af forskellige udvidelser af sperlingkassen, men indeholdt imidlertid ingen anbefaling af at indføre et forbud mod sperlingfiskeri. En sådan klar anbefaling findes heller ikke — modsat den britiske regerings opfattelse — i 1978-rapporten fra Det internationale Havundersøgelsesråds »Advisory Committee on Fishery Management«, der ikke omhandler sperlingkassen. I 1979-rapporten udtaler Det internationale Havundersøgelsesråd endelig ganske klart, at det ikke er beføjet til at frem-

sætte anbefalinger vedrørende sperlingkassen, så længe kuller- og hvillingbestandene i området ikke giver anledning til større bevaringsproblemer.

At udvidelsen af sperlingkassen imidlertid heller ikke var i overensstemmelse med Fællesskabets interesser, fremgår af de forslag, som Kommissionen på dette område har forelagt Rådet. I ingen af forslagene er der ene og alene tale om en udvidelse af sperlingkassen. For — som det hedder i præamblerne til forslagene — »at undgå forskelsbehandling og fordrejning af konkurrencen mellem medlemsstaterne« foreslog Kommissionen bl.a. i sit sidst fremsatte forslag af 16. januar 1978 (KOM 78/7 endelig udg.) tre forskellige forholdsregler for at hindre overfiskning af kuller- og hvillingbestandene, nemlig et forbud mod sperlingfiskeri med småmaskede net, fastsættelse af et maksimum for bifangster på 10 % af den samlede fangst samt en samlet tilladt fangstmængde og en kvotatildeling for kuller og hvilling. Disse forholdsregler skulle — som det fremgår af selve forslagene, og som Kommissionen har forsikret her under sagen — indføres for på en afbalanceret måde i videst muligt omfang at forene de økonomiske interesser, der er forbundet med de pågældende former for fiskeri i de forskellige medlemsstater. Som tidligere fremhævet kan denne opgave kun løses inden for rammerne af en fællesskabsretsakt under hensyn til alle berørte medlemsstaters økonomiske og sociale interesser, men ikke ved hjælp af en ensidig national foranstaltning.

Udvidelsen af sperlingkassen medfører ikke kun en forhøjelse af udbyttet for *én* form for fiskeri, men medfører samtidig i en bestemt zone og på bestemte tidspunkter, at en *anden* form for fiskeri udelukkes, idet udvidelsen økonomisk er til fordel for de fiskere, der fanger konsumfisk, men til skade for de fiskere, der driver industrifiskeri. Endelig fremgår foranstaltningens økonomiske karakter i særdeleshed af, at både den britiske og den danske regering har fremlagt omfattende tabs- og vindingsopgørelser for de pågældende former for fiskeri, uden at jeg i øvrigt skal gå nærmere ind på disse opgørelser.

Et andet resultat kan — modsat Det forenede Kongeriges regerings opfattelse — heller ikke udledes af den omstændighed, at Kommissionen har godkendt »Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No 3) Order 1977«. Denne nationale retsakt var blot en videreførelse af den tidligere fællesskabsforanstaltning, hvorefter der gjaldt en sperlingkasse til 0° (jf. forordning nr. 2243/77), for en kort periode indtil udgangen af 1977. En sådan forlængelse havde Kommissionen i øvrigt selv foreslået den 24. oktober 1977 (KOM 77/546), ligeledes uden en udvidelse til 2°.

Endvidere er der som følge af en række yderligere omstændigheder grund til at sætte spørgsmålstegn ved, om det var strengt nødvendigt at udvide sperlingkassen, som en foranstaltning til bevarelse af kuller- og hvillingbestandene i dette område. Her skal blot anføres, at 8 medlemsstater på rådsmødet i januar 1978 gik ind for en forøgelse af maskestørrelserne for at imødegå faren for overfiskning, mens Det forenede Kongerige — hvad grunden hertil end måtte være — stemte imod denne forholdsregel. Hvis regeringen for Det forenede

Kongerige imidlertid havde været overbevist om det strengt nødvendige i en beskyttelsesforanstaltning, havde den i det mindste kunnet godkende denne løsning, selv om den foreslåede maskestørrelse efter dens mening stadig ikke bidrog til en fuldstændig beskyttelse af de pågældende fiskebestande.

Endvidere skal nævnes, at de 8 andre medlemsstater efter det nævnte rådsmøde og i overensstemmelse med kommissionsforslagene nedsatte deres procentsatser for bifangster i industrifiskeriet fra 20 til 10 %. Uden at afvente resultatet af denne foranstaltning, altså uden at det stod fast, om en yderligere foranstaltning var nødvendig, gav Det forenede Kongerige allerede i juli samme år meddelelse om, at det ville indføre en endnu mere indgribende foranstaltning.

Når det således står fast, at den ensidige udvidelse af sperlingkassen hverken var passerende eller strengt nødvendig, var ifølge det allerede anførte Kommissionens *udtrykkelige* godkendelse nødvendig, for at foranstaltningen lovligt kunne være trådt i kraft. Da den som bekendt ikke blev godkendt, kan det konstateres, at det allerede af denne grund er berettiget at fastslå, at der foreligger en overtrædelse af fællesskabsretten.

Ved bedømmelsen af de øvrige klagepunkter kan jeg derfor fatte mig i korthed.

Der bør således også gives medhold i klagepunktet om, at Det forenede Kongerige med udvidelsen af sperlingkassen har overtrådt sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, idet det derved praktisk talt har tvunget Fællesskabet til at genforhandle fiskeriaftalerne med Norge og Færøerne. Det er her tilstrækkeligt at henvise til, at inden for fiskeripolitikken er det kun Fællesskabet, der over for tredjestater kan indgå og opfylde traktatmæssige forpligtelser med virkning for hele fællesskabsrettens anvendelsesområde (jf. Domstolens dom i sag 22/70, *Kommissionen* mod *Rådet*, dom af 31. 3. 1971, Sml., 1971, s. 41). Ifølge EØF-traktatens artikel 5, stk. 2, har medlemsstaterne pligt til at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af traktatens målsætning i fare. Som anført af Kommissionen, var Fællesskabet tvunget til at føre nye forhandlinger vedrørende de aftaler, der på daværende tidspunkt var indgået med Norge og Færøerne. Modsat den af den britiske regering udtrykte opfattelse er det i denne forbindelse uden betydning, om aftalerne allerede formelt var tiltrådt af Rådet, idet det alene er afgørende, at der mellem aftaleparterne var enighed om rent faktisk at bringe det aftalte i anvendelse.

På linje med Kommissionen og den danske regering må det endvidere fastslås, at den pågældende foranstaltning, da den sagligt set er uberettiget, er en ulovlig diskriminering af de danske fiskere. Som vi har set, udelukkes de danske sperlingfiskere som følge af udvidelsen af den pågældende zone fra deres traditionelle fangstpladser, som ligger inden for farvandene under britisk højhedsområde, mens foranstaltningen ikke har den samme virkning over for de britiske fiskerfartøjer, som i dette område hovedsagelig fisker kuller og hvilling. Også sådanne skjulte former for

diskriminering, som under anvendelse af andre kriterier fører til samme resultat som åbenbar diskriminering, er ifølge fællesskabsrettens princip om ligebehandling ulovlige.

For fuldstændighedens skyld skal til slut desuden nævnes, at »Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No 3) (Variation) Order 1978«, der medførte en udvidelse af den pågældende zone, ikke er tidsbegrænset og derfor heller ikke kan karakteriseres som en midlertidig foranstaltning. Efter den britiske regerings opfattelse opfylder foranstaltningen imidlertid betingelserne herfor, da den nationale ret på grund af fællesskabsrettens forrang under alle omstændigheder bliver uanvendelig, såfremt der på området udstedes en fællesskabsakt.

Godtog man dette argument, måtte man betegne alle nationale retsakter, som udstedes inden for Fællesskabets kompetenceområde, og som ikke angiver nogen tidsbegrænsning, som midlertidige foranstaltninger. Da de kun gælder, indtil der udstedes fællesskabsbestemmelser. En sådan fortolkning ville gøre fællesskabsrettens krav om tidsbegrænsning af de nationale bestemmelser og om, at de skal betegnes som midlertidige foranstaltninger, meningsløs. Af denne grund samt ud fra hensynet til retssikkerheden bør det efter min opfattelse fastholdes, at nationale foranstaltninger, som udstedes inden for fiskeripolitikkens område, der principielt henhører under Fællesskabets kompetence, udtrykkeligt skal være tidsbegrænsede eller angives at være midlertidige foranstaltninger.

Da fællesskabsrettens betingelser således ikke var opfyldt, måtte den ensidige udvidelse af sperlingkassen kun være foretaget med Kommissionens udtrykkelige godkendelse. Allerede af denne grund må det derfor fastslås, at der foreligger en overtrædelse af fællesskabsretten, uden at det er fornødent at gå ind på det yderligere spørgsmål, om Det forenede Kongerige forskriftsmæssigt har konsulteret Kommissionen under alle faser af den planlagte indførelse af den pågældende foranstaltning.

IV — Der må herefter gives Kommissionen medhold i den nedlagte påstand. Følgelig foreslår jeg, at det statueres, at Det forenede Kongerige af de ovenfor nærmere angivne grunde har overtrådt sine forpligtelser i medfør af fællesskabsretten, idet det

1. i Mourne-fiskerizonen

   a) ikke har lukket farvandene under britisk højhedsområde i denne zone for sildefiskeri inden for en passende frist efter udløbet af de fællesskabsretlige bevaringsforanstaltninger,

   b) også efter lukningen i en del af de britiske fiskerifarvande har tilladt en tids- og mængdemæssigt begrænset undtagelse fra forbudet mod sildefiskeri for fartøjer med en længe på under 35 fod,

   c) i forbindelse med de nævnte foranstaltninger ikke rettidigt og forskriftsmæssigt har opfyldt de konsultationsforpligtelser, der påhviler det ifølge fællesskabsretten;

2. i fiskerizonen i den nordlige del af Det irske Hav og ved øen Man

   a) ikke har givet Kommissionen og de andre medlemsstater tilstrækkelig underretning om den for 1977 og 1978 indførte licensordning,

   b) ensidigt og uden Kommissionens godkendelse har indført fangstkvoter ved at reducere fangstkvoterne fra 12 500 tons til 9 000 tons og ved for tidligt at lukke denne zone for sildefiskeri den 24. september 1978,

   c) har begrænset de frie varebevægelser ved licensudstedelsen til sildefiskeri til irske fiskere inden for øen Man's 12-sømile-zone, hvortil var knyttet et påbud om at lande fangsterne på øen Man;

3. ensidigt og uden Kommissionens godkendelse har udvidet sperlingkassen til 2° østlig længde ved at udstede »Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No 3) (Variation) Order 1978«, der trådte i kraft den 1. oktober 1978.

Da Kommissionen således får medhold, må Det forenede Kongerige pålægges at betale sagens omkostninger, herunder intervenienternes.