

I forbindelse med en genindførelse uden materielle ændringer af en national foranstaltning til bevarelse af fiskebestanden, som tidligere er blevet indført i overensstemmelse med de i fællesskabsretten fastsatte formelle og materielle betingelser, skal Kommissionen ikke på ny konsulteres.

	Mertens de Wilmars	Koopmans	Bahlmann
Galmot	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Bosco	Due	Everling	Kakouris

Afsagt i offentlig retsmøde i Luxembourg den 14. februar 1984.

Justissekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl

Ekspeditionssekretær

J. Mertens de Wilmars

Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
SIR GORDON SLYNN
FREMSAT DEN 15. DECEMBER 1983 ¹

Høje Domstol.

Den 10. juli 1981 blev kaptajnerne på to tyske fiskefartøjer »Hannover« og »Kiel«, antruffet under sildefiskeri ud for den skotske vestkyst. De blev anholdt og tiltalt for overtrædelse af bekendtgørelsen West Coast Herring (Prohibition of Fishing) Order 1981, som var blevet udstedt i henhold til Sea Fish (Conservation) Act 1967 (som ændret), og som

forbød fiskeri inden for det område, hvor fartøjerne blev antruffet. Efter en retssag blev kaptajnerne den 13. juli 1981 kendt skyldige og fik tildelt en advarsel, og deres fangst blev konfiskeret. De appellerede til High Court of Judiciary under anbringende af, at den pågældende bekendtgørelse var i strid med fællesskabsretten. I medfør af EØF-traktatens artikel 177 har denne ret forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgs-

¹ — Oversat fra engelsk.

mål: »Såfremt en medlemsstat efter 1. januar 1979 uden væsentlige ændringer har genindført en national bevaringsforanstaltning, som første gang blev indført og anvendt i overensstemmelse med fællesskabsretten, kan det da antages, at den således genindførte og på ny anvendte foranstaltning er i overensstemmelse med fællesskabsretten, når Kommissionen denne gang ikke udtrykkeligt har godkendt den?«

Baggrunden for spørgsmålet er følgende. I overensstemmelse med en henstilling fra Det internationale Havundersøgelsesråd (ICES) foreslog Kommissionen den 16. juni 1978, at der under hensyn til de nedbragte sildebestande blev indført forbud mod at fiske sild i en zone, der omfattede det i sagen omhandlede område (betegnet som ICES-område IV(a)). I henhold til den fremgangsmåde, som blev vedtaget ved Haag-resolutionen den 3. november 1976, underrettede Det forenede Kongeriges regering den 3. juli 1978 Kommissionen om et forslag til en bekendtgørelse, i henhold til hvilken sildefiskeri ville blive forbudt inden for det omhandlede område med virkning fra den 6. juli 1978. Efter at Kommissionen havde udbedt sig en forklaring på, at et bestemt område ikke var omfattet af bekendtgørelsen, og modtaget en fyldestgørende forklaring, godkendte Kommissionen den 22. december 1978 bekendtgørelsen (»1978-bekendtgørelsen«).

Ved dom, afsagt den 15. april 1981, kendte High Court i London 1978-bekendtgørelsen ugyldig, for så vidt som den omfattede bestemte havområder ud for Nordirland (idet disse ikke var omfattet af den førnævnte lov af 1967, men faldt ind under Fisheries Act (Northern Ireland) 1966 (som ændret)); i øvrigt blev bekendtgørelsen anset for gyldig, jfr. *Dunkley mod Evans*, [1981] 1 WLR 1522). De nordiske havområder

udgør 0,8 % af hele det af 1978-bekendtgørelsen omfattede område.

Herefter blev der udstedt særskilte bekendtgørelser vedrørende de havområder, som de nævnte love hver især omfattede. Bekendtgørelsen med hjemmel i loven af 1967 (»1981-bekendtgørelsen«), i henhold til hvilken den under nærværende sag omhandlede strafferetlige forfølgning blev gennemført, blev udstedt den 6. april 1981 og trådte i kraft den 1. maj 1981. De to bekendtgørelser omfattede tilsammen hele det af 1978-bekendtgørelsen dækkede område, men heller ikke mere end dette, og bortset fra, at de opdelt området, var de ikke forskellige fra denne [1978-bekendtgørelsen] i henseende til indholdet. Kommissionen blev underrettet om de to nye bekendtgørelser ved skrivelse af 4. maj 1981, hvori det blev anført, at »det har vist sig nødvendigt at berigtige en mindre teknisk fejl« i 1978-bekendtgørelsen. Som svar på et spørgsmål fra Kommissionen af 27. maj redegjorde Det forenede Kongeriges regering ved skrivelse af 1. juli 1982 for baggrunden for, at disse to bekendtgørelser var blevet udstedt i anledning af High Court's dom.

De to appellanter har som hovedpunktet i deres forsvar gjort gældende, at Kommissionens godkendelse af 1981-bekendtgørelsen skulle have været indhentet, før den blev udstedt. Der blev ikke søgt om forhåndsgodkendelse.

Overgangsperioden på seks år i henhold til tiltrædelsesakten udløb den 1. januar 1979, dvs. efter at 1978-bekendtgørelsen var blevet udstedt. I dommen i sag 804/79, *Kommissionen mod Det forenede Kongerige*, Sml. 1981, s. 1045, fastslog Domstolen, at samtlige beføjelser vedrørende bevaringsforanstaltninger inden for fiskeriet fra dette tidspunkt er overgået til Fællesskabet, samt at medlemsstaterne

er afskåret fra at ændre de gældende bevaringsforanstaltninger, bortset fra — i begrænset omfang — under hensyn til udviklingen i de biologiske og tekniske forhold, og under ingen omstændigheder sådan, at det indebærer en ny politik. Det blev endvidere fastslået, at Kommissionen skulle konsulteres vedrørende medlemsstaternes bevaringsforanstaltninger, ligesom dens godkendelse skulle indhentes. I henhold til Rådets beslutninger fra 1979 og 1980 blev de nationale bevaringsforanstaltninger, der var gældende den 31. december 1978, rent faktisk opretholdt. Den 27. marts 1981 fastslog Rådet — uanset at der ikke på dette tidspunkt var opnået endelig enighed om, hvad der skulle ske i 1981 — at medlemsstaterne ville træffe visse foranstaltninger. I den engelske version lyder referatet heraf således: »would take conservation measures similar to those which had been taken in previous years¹. Det tyske referat kan forstås på en anden måde, nemlig som en hjemmel for passende foranstaltninger med henblik på at undgå forstyrrelser, og ikke lignende foranstaltninger som var blevet gennemført i de foregående år. Den franske version er imidlertid sålydende: »des mesures de conservation analogues à celles qu'ils avaient déjà prises durant les années précédentes«.

Den 5. maj 1981 afgav Herring Working Group under ICES indstilling til Den rådgivende komité for forvaltning af Fiskeriet (ACFM) under ICES om, at der blev givet tilladelse til en samlet fangst på 62 500 tons inden for ICES-område VI(a). Kommissionen optog denne indstilling i et forslag til Rådet, der blev fremsat den 12. juni. Senere — den 29. juni — fik de to kaptajner udstedt licens fra Forbundsrepublikken Tysklands regering til at fiske i det pågældende område. Den 3. juli indstillede ACFM, at tallet blev forhøjet til

65 000 tons, og dette tal indgik derefter i Kommissionens forslag til Rådet af 24. juli. Rådet mødtes den 27. juli, men kunne ikke nå til enighed, og den 28. juli udstedte Kommissionen en officiel erklæring (offentliggjort i EFT C 224, 1981, s. 1), hvori den anmodede medlemsstaterne om at efterleve de af Kommissionen »foreslåede forordninger«, idet Kommissionen erklærede at være besluttet på »at anvende alle de til dens rådighed stående midler for at sikre medlemsstaternes overholdelse af disse forslag, som den i den foreliggende situation anser som juridisk bindende for medlemsstaterne«. Den følgende dag meddelte Kommissionen Det forenede Kongeriges regering, at den under henvisning til de forslag, den havde forelagt Rådet, ikke kunne godkende 1981-bekendtgørelserne, »eftersom de ikke for tiden er påkrævet af bevaringshensyn«. Kommissionen meddelte endvidere, at visse bestemmelser af lignende indhold som 1978-bekendtgørelsen ikke »fortsat [kan] godkendes af Kommissionen i deres nugældende ordlyd«. Det forenede Kongerige blev anmodet om ikke at anvende disse foranstaltninger samt om at ophæve dem og om nødvendigt erstatte dem med foranstaltninger, der var i overensstemmelse med de nye forslag. 1981-bekendtgørelsen blev rent faktisk ophævet med virkning fra den 11. august, bekendtgørelsen for Nordirland tre dage senere.

Anklagemyndigheden har i den pågældende sag med støtte fra Det forenede Kongeriges regering og Kommissionen gjort gældende, at 1981-bekendtgørelsen var gyldig såvel den 10. som den 13. juli. Der var efter anklagemyndighedens opfattelse ikke sket andet, end at 1978-bekendtgørelsen var blevet genindført i anledning af en fejl, og der foretoges ingen ændringer af indholdet. For så vidt angår de under sagen omhandlede farvande, var retstilstanden ganske den samme, som om den delvis gyldige 1978-bekendtgørelse enten var blevet opret-

1 — Den danske version er sålydende: »agter at træffe de samme bevarende foranstaltninger som dem, de har truffet de foregående år«. O.a.

holdt i ukorrigeret stand eller ændret således, at den ikke omfattede de nordirske farvande. 1978-bekendtgørelsen var blevet godkendt, og efter anklagemyndighedens opfattelse skulle den genindførte enslydende bekendtgørelse ikke forelægges Kommissionen til godkendelse, da der ikke skete nogen ændring.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har anført, at alle foranstaltninger, også selv om de ikke medfører indholdsmæssige ændringer, skal godkendes af Kommissionen; godkendes de ikke før vedtagelsen, bliver de uden videre ugyldige. Under alle omstændigheder skal de forelægges, før de vedtages. Forbundsregeringen har endvidere anført, at det i det foreliggende tilfælde også før mødet i arbejdsgruppen under ICES var almindelig kendt, at forekomsterne af ynglesild langt oversteg det minimum på 200 000 tons, der var tilstrækkeligt til på ny at tillade fiskeri. I lyset af denne viden samt under hensyn til forslagene af 5. maj måtte forholdene antages at have ændret sig så væsentligt, at 1981-bekendtgørelsen ikke lovligt kunne genindføre 1978-bekendtgørelsen. Som en logisk nødvendig konsekvens af denne argumentation har den tyske regering hævdet, at 1978-bekendtgørelsen under alle omstændigheder skulle have været ophævet, senest da Herring Working Group under ICES fremsatte disse forslag. Regeringen har imidlertid ydermere hævdet, at 1978-bekendtgørelsen var ugyldig, fordi den ikke var tidsbegrænset, eftersom der — efter regeringens mening — hvert år skal ske en nyvurdering af situationen. Den tyske regering har frem for alt gjort gældende, at 1981-bekendtgørelsen blev ugyldig i og med, at Kommissionen fremsatte sine forslag den 12. juni, således at der ikke blev begået et strafbart forhold den 10. juli. Det præjudicielle spørgsmål omfatter ikke udtrykkeligt dette sidstnævnte punkt, hvilket tilsyneladende er bevidst

fra den nationale rets side. Jeg skal imidlertid behandle det i korthed for at prøve holdbarheden af den del af argumentationen, der vedrører retstilstanden på det tidspunkt, da 1981-bekendtgørelsen blev udstedt.

Jeg finder hverken i traktaten, i Rådets forordning (EØF) nr. 101/76 af 19. Januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20 af 28. 1. 1976, s. 19) eller i Domstolens dom i sag 804/79 eller i sag 269/80, *Regina mod Tymen*, Sml. 1981, s. 3079, nogen støtte for et krav om, at godkendte nationale foranstaltninger skal være tidsbegrænsede eller fastsættes for et år ad gangen. Det er tilstrækkeligt, at de ophæves eller ændres i takt med ændringerne i Fællesskabets politik. Det er efter min opfattelse heller ikke gældende ret, at nationale foranstaltninger bliver ugyldige og ikke gyldigt kan genindføres som følge af ændrede faktiske omstændigheder, i dette tilfælde at sildebestandene var vokset. En indstilling fra Herring Working Group under ICES til Den rådgivende komité og sidstnævntes forslag over for Kommissionen indgår uden tvivl med betydelig vægt i formuleringen af Fællesskabets politik, men de nævnte organer omfatter ikke udelukkende medlemsstaterne, og de er ikke en del af Kommissionen. Redegørelserne fra disse organer fratog derfor ikke 1978-bekendtgørelsen dens gyldighed, og de betød heller ikke, at situationen havde ændret sig så meget, at 1981-bekendtgørelsen ikke kunne genindføre den, idet jeg foreløbig ser bort fra argumentet vedrørende høringsproceduren. Efter min opfattelse har High Court of Judiciary med rette forelagt spørgsmålet ud fra den forudsætning, at det ikke alene var lovligt at udstede 1978-bekendtgørelsen, men også lovligt at »opretholde« den. Det modsatte resultat ville medføre usikkerhed og uensartethed og forekommer mig principielt uholdbart, eftersom det

forudsætter, at nationale bestemmelser bliver ugyldige, uden at nogen af Fællesskabets institutioner har påtalt dem.

Jeg er dernæst af den opfattelse, at heller ikke referatet af Rådets møde den 27. marts, uanset hvilken version man lægger til grund, ændrer situationen med hensyn til gyldigheden af 1978-bekendtgørelsen. Såfremt det var meningen at tillade fiskeri, burde tilladelsen efter min opfattelse være givet med en klarere hjemmel end en blot og bar erklæring om medlemsstaternes hensigter. Kommissionens forslag af 12. juni og dens ændrede forslag af 24. juli var klarere. Det var imidlertid — ikke mindst på baggrund af de tidligere forsøg på at nå til enighed — ikke sikkert, at de ville blive vedtaget, og den 12. juni forbeholdt Kommissionen sig netop ret til at ændre forslagene, hvilket den faktisk gjorde. De omtalte forslag fremkom efter 1981-bekendtgørelsen; de kunne derfor ikke bevirke, at den var ugyldig ved udstedelsen, og eftersom de blev stående som forslag, der kunne blive ændret, kunne de efter min opfattelse heller ikke gøre bekendtgørelsen ugyldig, da de blev fremsat og dermed udelukke gennemførelsen af en straffesag for overtrædelse af bekendtgørelsen i anledning af begivenhederne den 10. juli. Hvis dette er rigtigt, er anbringendet om at bekendtgørelsen var ugyldig, også før Kommissionen fremsatte forslagene den 12. juni, endnu svagere underbygget.

Ved bedømmelsen af den foreliggende sag forudsætter jeg, at Kommissionens erklæring af 27. juli og dens skrivelse af 28. juli tilvejebragte den fornødne sikkerhed og klarhed. Imidlertid rettede Det forenede Kongeriges regering sig efter dem, og de kunne ikke gøre bekendtgørelsen ugyldig fra den 10. juli 1981.

Den tyske regering har tillige henvist til referatet fra Rådets møde den 15., 16. og 17. december 1980, hvori det anførtes, at medlemsstaterne under udøvelsen af fiskeriet ville tage hensyn til de samlede tilladte fangstmængder (»TAC«) for 1981, som Kommissionen havde foreslået den 18. november og den 16. december 1980. De nævnte forslag gik imidlertid ud på en negativ TAC, og referatet kan ikke fortolkes således, at der påhvilede medlemsstaterne en pligt til at godtage et hvilket som helst forslag, som Kommissionen senere fremsatte.

Der var således efter min opfattelse ingen faste holdepunkter for at antage, at 1978-bekendtgørelsen var ugyldig, således at den ikke kunne genindføres i 1981, respektive at den genindførte bekendtgørelse var ugyldig den 13. juli 1981. Det er min opfattelse, at situationen ville have været en anden, dersom Kommissionens erklæring var blevet fremsat, forinden 1981-bekendtgørelsen blev udstedt.

Med hensyn til argumentationen omkring fremgangsmåden bemærkes, at det selsagt er ønskeligt, at Kommissionen modtager forhåndsunderretning om foranstaltningerne, idet der ellers er risiko for, at der viser sig at være foretaget utilsigtede indholdsændringer. Der består muligvis også som hævdet af Kommissionen pligt til forhåndsunderretning, for så vidt angår ændringer, der går ud på at forlænge en tidsbegrænset foranstaltning. Når der imidlertid er tale om at genindføre en foranstaltning, der ikke er tidsbegrænset, eller om at genindføre foranstaltningen under dens gyldighedsperiode og uden at overskride denne, og således at der ikke sker nogen ændring af indholdet, mener jeg ikke, at den bliver ugyldig, dersom den ikke fore-

lægges Kommissionen til forhåndsgodkendelse. En sådan foranstaltning ændrer ikke retstilstanden, og jeg finder intet holdepunkt i Domstolens praksis for et krav om, at den skal forelægges på forhånd som en gyldighedsbetingelse, selv om det må erkendes, at den bør forelægges af hensyn til forvaltningens effektivitet. Materielt var der intet for Kommissionen at vurdere eller overvåge; og det kan på ingen måde hævdes, at regeringens adfærd var i strid med dens forpligtelse til at »handle i den fælles interesse« eller var udtryk for manglende vilje til at samarbejde med Kommissionen.

Forbundsrepublikken har endelig gjort gældende, at dersom det antages, at foranstaltningen var gyldig, bør Domstolen fastslå, at en person, der på grund af en uundgåelig vildfarelse foretager en handling, som ellers ville være en strafbar lovovertrædelse, ikke kan straffes for denne handling. Dette spørgsmål ses ikke at være forelagt under den foreliggende præjudicielle sag, og det er efter min opfattelse under alle omstændigheder et spørgsmål, som det i første række tilkommer High Court of Judiciary at tage stilling til på grundlag af national ret, forudsat at anbringendet gøres gældende.

Jeg foreslår som konklusion, at det forelagte spørgsmål besvares således: »Såfremt en medlemsstat efter 1. januar 1979 meddeler Kommissionen, at den uden væsentlige ændringer har genindført en national bevaringsforanstaltning vedrørende fiskeriet, som første gang blev indført og anvendt i overensstemmelse med fællesskabsretten, er den således genindførte foranstaltning i overensstemmelse med fællesskabsretten, selv om den er udstedt uden udtrykkelig godkendelse fra Kommissionen, og det er i overensstemmelse med fællesskabsretten, at den finder anvendelse, så længe hverken Rådet eller Kommissionen træffer afgørelse om, at den omhandlede foranstaltning skal ophæves eller ændres i overensstemmelse med Fællesskabets bevaringspolitik«.

Dersom anklagemyndigheden har haft særlige omkostninger i forbindelse med den præjudicielle sag, tilkommer det High Court at træffe afgørelse herom under hovedsagen. Efter min opfattelse bør Kommissionen samt Det forenede Kongeriges og Forbundsrepublikken Tysklands regeringer hver især bære deres egne omkostninger.