

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 10. maj 1995 *

1. De præjudicielle spørgsmål, som Domstolen har fået forelagt i denne sag, drejer sig om, hvorvidt Sea Fish Licensing (Time at Sea) (Principles) Order 1993 ¹ (herefter »bekendtgørelsen«) — hvorved der blev indført bestemmelse om en begrænsning af det antal dage om året, som britiske fiskerfartøjer med en længde på over 10 meter må være på havet — er forenelig med fællesskabsretten. Som det fremgår af forelæggelseskendelsen, kan det antal dage, britiske fiskerfartøjer må være på havet, efter bekendtgørelsen for perioden 1. januar 1993 — 31. december 1996 ikke overstige antallet af havdage i 1991.

Sagsøgerne i hovedsagen, der repræsenterer næsten samtlige britiske havfiskere (herefter »sagsøgerne«), har ved High Court of Justice anfægtet bekendtgørelsen under anbringende af, at denne strider mod en række fællesskabsretlige bestemmelser. Sagsøgerne har navnlig gjort gældende, at bekendtgørelsen strider mod Kommissionens beslutning 92/593/EØF af 21. december 1992 ² (herefter »beslutningen«), forordningerne om indførelse af den fælles fiskeripolitik ³ og EF-traktatens artikel 6, 34, 39 og artikel 40,

stk. 3, samt mod en række almindelige fællesskabsretlige principper ⁴.

De relevante fællesskabsretlige og nationale bestemmelser

2. Det vil være hensigtsmæssigt at give en kortfattet redegørelse for de såvel nationale som fællesskabsretlige bestemmelser, som spørgsmålene må ses i lyset af, og for de særlige målsætninger med den omfangsrige fællesskabsretlige lovgivning.

Hovedformålet med den fælles fiskeripolitik er at beskytte og udvikle de mange former for økonomisk aktivitet inden for denne sektor. Der må imidlertid til stadighed ske en afvejning mellem henholdsvis denne målsætning og det lige så vigtige hensyn til en

* Originalsprog: italiensk.

1 — Hvis indhold blev fastlagt den 4.5.1993, og som blev forelagt Parlamentet den 5.5.1993.

2 — Beslutning om et flerårigt udviklingsprogram for Det Forenede Kongeriges fiskerflåde (1993-1996) i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 4028/86 (EFT L 401, s. 33).

3 — Rådets forordning (EØF) nr. 3759/92 af 17.12.1992 om den fælles markedsordning for fiskerivarer og akvakulturprodukter (EFT L 388, s. 1) og Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20.12.1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1).

4 — Herunder navnlig princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed, princippet om ret til frit at udøve et erhverv, ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet.

effektiv beskyttelse af havmiljøet og dermed hensynet til en rationel udnyttelse af fiske-ressourcerne. Dette er årsagen til, at der sideløbende med udviklingen af fællesskabslovgivningen på området, siden fiskeripolitikken fik status som en selvstændig politik inden for landbrugspolitikken⁵, er sket en bevidstgørelse med hensyn til den manglende ligevægt mellem henholdsvis fiskerikapaciteten og de disponible ressourcer. Mens man således på den ene side indførte den fælles markedsordning for fiskerivarer, der nærmere bestemt havde til formål at sikre afsætningen af og den frie bevægelighed for varer inden for denne sektor, indførte og udviklede man samtidig gradvis et helt regelsæt med henblik på at sikre en bevarelse af de disponible ressourcer⁶. Formålet var ikke alene at beskytte miljøet, men også at sikre fiskerierhvervets overlevelse som økonomisk produktionssektor. Det er således hele tiden i dette lys, at man må fortolke de fællesskabsretlige bestemmelser på området, herunder dem, der er relevante i den foreliggende sag.

akvakulturstrukturerne⁷ (herefter »forordningen«). Det var således denne rammeordning, der var gældende på tidspunktet for udstedelsen af den omtvistede nationale bekendtgørelse, og hvorved der blev indført en ordning med finansiel støtte fra Fællesskabet til de medlemsstater, som forpligtede sig til at fremme strukturudviklingen på fiskeriområdet. I henhold til forordningen skal medlemsstater, der vil opnå støtte, forelægge Kommissionen »flerårige udviklingsprogrammer« (herefter »FUP«), hvori de skal angive de konkrete foranstaltninger, de vil træffe bestemmelse om.

3. Der er herved for det første tale om Rådets forordning (EØF) nr. 4028/86 af 18. december 1986 om fællesskabsforanstaltninger til forbedring og tilpasning af fiskeri- og

I forordningens artikel 1 fastsættes det, at støtten skal gives til foranstaltninger på bestemte områder, herunder, jf. litra d), foranstaltninger i form af »tilpasning af fiskerikapaciteten gennem midlertidigt eller definitivt ophør af visse fiskerifartøjers aktivitet«. Ved FUP forstås i henhold til artikel 2, stk. 1, »en serie af mål — tillige med en oversigt over de midler, der er nødvendige for at nå dem — som gør det muligt at styre udviklingen inden for fiskerisektoren ud fra et varigt helhedsperspektiv«. Forordningens artikel 2, stk. 2, indeholder bestemmelse om en række vilkår og oplysninger, som et FUP altid skal indeholde. Et FUP skal endvidere med henblik på en afgørelse om finansieringen meddeles Kommissionen (i overensstemmelse med de i artikel 3 fastlagte regler), hvorefter Kommissionen, jf. artikel 4, træffer afgørelse om, hvorvidt programmet opfylder kravene i forordningen, og om, hvorvidt der herefter

5 — Højtidelig erklæring af 3.11.1976 fra Det Europæiske Råd i Haag, hvis bilag VI fastlægger, at Fællesskabet har en eksklusiv kompetence, således at der gælder et forbud for medlemsstaterne mod at træffe ensidige foranstaltninger på området.

6 — Ved de pågældende regler er der i det væsentlige blevet truffet bestemmelse om selektive beskyttelsesforanstaltninger (forbud mod og restriktioner over for fiskeri, bestemmelser om arten af fiskerifartøjer og af net osv.), indførelse af kvoteordninger (fordeling mellem medlemsstaterne af de samlede tilladte fangstmængder) og licensordninger (navnlig med henblik på kontrol).

7 — EFT L 376, s. 7.

på det pågældende område kan gives finansiel støtte fra Fællesskabet (og nationalt). Der træffes derefter afgørelse om finansiering i overensstemmelse med bestemmelserne herom i forordningens artikel 40-48. Beslutningen er således den retsakt, hvorved Kommissionen godkendte Det Forenede Kongeriges tredje FUP, der omfatter perioden 1993-1996.

4. Forordningen blev med virkning fra den 31. december 1992 delvis ændret, ved forordning (EØF) nr. 3946/92⁸. Med henblik på at stille et yderligere redskab til rådighed for medlemsstaterne som led i bestræbelserne på at opnå en ligevægt mellem fiskeriet og de disponible ressourcer indførtes ved denne forordning begrebet »fiskeriindsatsen«. Mens der ved forordningen i den oprindelige affattelse stilledes krav om en reduktion af en given flådes »fiskerikapacitet«, henvises der i den ændrede udgave til begrænsninger af »fiskeriindsatsen«, dvs. reduktioner af kapaciteten kombineret med reduktioner af den pågældende flådes aktivitet.

I henhold til den nye affattelse af forordningens artikel 1, litra d), kan der herefter ydes finansiel støtte fra Fællesskabet, bl.a. til gennemførelse af foranstaltninger i form af »tilpasning af fiskeriindsatsen gennem midlertidigt eller definitivt ophør af visse fiskerfartøjers aktivitet«. Tilsvarende er det i artikel 1a fastsat, at »medlemsstaterne træffer foranstaltninger med henblik på at begrænse

fiskeriindsatsen til et niveau, der er i overensstemmelse med en afbalanceret udnyttelse af fiskebestandene«, hvorved det hedder, at sådanne foranstaltninger skal have karakter af en kombination af en reduktion af fiskerflådernes kapacitet og en tilpasning af deres aktivitet.

5. For så vidt angår visse problemstillinger på området, der er relevante for sagen, skete der endvidere en udstedelse af den tidligere nævnte forordning nr. 3760/92⁹. I henhold til denne forordnings artikel 11 fastsætter Rådet efter fremgangsmåden i traktatens artikel 43 »på et flerårigt grundlag og for første gang den 1. januar 1994 målene og de detaljerede regler for en omstrukturering af Fællesskabets fiskerisektor med henblik på at opnå en bæredygtig ligevægt mellem ressourcerne og udnyttelsen heraf. Denne omstrukturering skal ligeledes i hvert enkelt tilfælde tage hensyn til de eventuelle økonomiske og sociale følger«.

6. For fuldstændighedens skyld nævner jeg endelig Rådets forordning (EØF) nr. 3699/93¹⁰, der trådte i kraft den 1. januar 1994, og som derfor ikke finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i sagen. Denne forordning, der betegner nogle væsentlige nyskabelser i forhold til den

9 — Jf. ovenfor, note 3.

10 — Forordning af 21.12.1993 om kriterier og betingelser for EF-strukturinterventioner inden for fiskeri, akvakultur og forarbejdning og afsætning af fiskerivarer og akvakulturprodukter (EFT L 346, s. 1).

8 — Rådets forordning af 19.12.1992 om tredje ændring af forordning (EØF) nr. 4028/86 (EFT L 401, s. 1).

tidligere gældende ordning, opstiller en udtrykkelig forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe »foranstaltninger til at justere fiskeriindsatsen for som et minimum at nå målene i de flerårige udviklingsprogrammer, der er nævnt i artikel 5«, hvorved medlemsstaterne om nødvendigt skal træffe »foranstaltninger i form af endeligt ophør ... af fartøjernes fiskeriaktivitet« (artikel 8, stk. 1). Disse foranstaltninger kan endvidere efter artikel 8, stk. 3, omfatte »en begrænsning af tilladte fangst- eller havdage pr. fastlagt periode ...«.

I henhold til den nye ordning efter forordning nr. 3699/93 må de af medlemsstaterne i disses FUP fastlagte målsætninger således antages at have en bindende karakter. Denne bindende karakter fremgår da også af Rådets beslutning 94/15/EF¹¹, der heller ikke finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i sagen, da beslutningen blev vedtaget efter udstedelsen af den omtvistede bekendtgørelse. Beslutningen, hvis retsgrundlag er artikel 11 i forordning nr. 3760/92, opstiller en formel forpligtelse for medlemsstaterne til at begrænse deres flåders fiskeriindsats i overensstemmelse med de i FUP fastlagte målsætninger, hvorved Kommissionen skal påse, at disse målsætninger opfyldes (jf. artikel 1 og 2).

7. Det Forenede Kongerige har indtil nu forelagt tre FUP, hvoraf det første i det væsentlige sigtede mod en reduktion af

flådens kapacitet, mens det andet, der omfattede perioden 1987-1991, som grundlag havde en anvendelse af en mere restriktiv fiskerilicensordning, ligesom der blev lagt vægt på markedskræfternes frie spil. Efter ved beslutning 88/141/EØF¹² at have godkendt de i det andet britiske FUP fastlagte målsætninger indstillede Kommissionen senere udbetalingen af den tidligere tilkendte støtte, da den havde konstateret, ikke alene at målsætningerne med det andet FUP ikke var blevet opfyldt, men også, at den britiske fiskerflådes størrelse og kapacitet tværtimod var blevet forøget.

Det tredje FUP, der omfatter perioden 1. januar 1993 — 31. december 1996¹³, har som angivet hovedmålsætning en begrænsning af fiskeriindsatsen og blev godkendt af Kommissionen ved den allerede flere gange nævnte beslutning.

8. I beslutningen, hvis bilag indeholder en detaljeret liste over målsætningerne med det tredje FUP, henvises der, i niende betragtning, til det afgørende behov for »betydelige reduktioner af fiskeriindsatsen i de kategorier af den pågældende fiskerflåde, hvor uligevægten mellem indsatsen og ressourcerne er mest udtalt«. Endvidere opstiller beslutningens artikel 2 en forpligtelse til at

12 — Beslutning af 11.12.1987 om det flerårige udviklingsprogram for fiskerflåden (1987 til 1991), som Det Forenede Kongerige har forelagt i medfør af forordning (EØF) nr. 4028/86 (EFT L 67, s. 22).

13 — Det tredje FUP omfattede oprindeligt også 1992, men da Kommissionen ikke var i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger til at kunne godkende det, fastlagde den for dette år en overgangsordning, jf. beslutning 92/363/EØF (EFT L 193, s. 25).

11 — Beslutning af 20.12.1993 om mål og detaljerede regler for en omstrukturering af Fællesskabets fiskerisektor i perioden 1.1.1994 til 31.12.1996 med henblik på at opnå en bæredygtig ligevægt mellem ressourcerne og udnyttelsen heraf (EFT L 10, s. 20).

gennemføre globale begrænsninger af fiskeriindsatsen, hvorved der sondres mellem forskellige fiskearter, således at der opereres med følgende andele:

- 20% for kategorier, der udøver fiskeri med parbundtrawl eller skovlbundtrawl efter demersale bestande
- 15% for fartøjer, der udøver fiskeri med skrabere eller bomtrawl efter benthiske (fladfisk) bestande
- 0%, dvs. ingen forøgelse, for andre kategorier.

I henhold til beslutningens artikel 3 kan begrænsningerne af fiskeriindsatsen opnås ved at kombinere reduktioner af kapaciteten og reduktioner af aktiviteten, men mindst 55% af den overordnede målsætning med FUP skal sikres gennem reduktioner af kapaciteten (artikel 3, stk. 2). Efter artikel 3, stk. 3, kan »resten ... opnås ved foranstaltninger til reduktion af aktiviteten, f.eks. begrænsninger i havdage, på betingelse af, at Kommissionen har godkendt de vedvarende

og administrative forholdsregler samt metoder, som foranstaltningerne er truffet på grundlag af«¹⁴.

9. Den omtvistede bekendtgørelse blev udstedt med henblik på at opfylde den i det tredje FUP, af Kommissionen godkendte, fastlagte overordnede målsætning. Som allerede nævnt forudsættes det i det tredje FUP, at meddelelse og fornyelse af fiskerilicenser til britiske fiskerfartøjer skal være betinget af, at antallet af det pågældende fartøjs havdage hvert år i perioden 1993-1996 ikke overstiger antallet af havdage i 1991 (i visse undtagelsestilfælde antallet af havdage i 1988). Efter bekendtgørelsen kan der tilkendes et større antal havdage, såfremt der foreligger usædvanlige omstændigheder (fiskeri efter arter, der ikke er omfattet af en kvoteordning, andre aktiviteter end fiskeri, investeringer foretaget i god tro mv.).

10. For fuldstændighedens skyld nævner jeg endelig, at der næsten samtidig med bekendtgørelsen skete en offentliggørelse af to yderligere nationale retsakter, nemlig »Sea Fishing (Conservation) Act 1992« og »Fishing Vessel (Decommissioning) Scheme 1993«. Disse retsakter vil, sammenholdt med bekendtgørelsen, ifølge Det Forenede Kongerige kunne skabe grundlag for en overholdelse af de i det tredje FUP fastlagte målsætninger, også hvad angår reduktioner af fiskerflådens kapacitet.

14 — Min fremhævelse.

De præjudicielle spørgsmål

fællesskabsretlige bestemmelser og grund-sætninger?

11. Da High Court er af den opfattelse, at afgørelsen af hovedsagen må bero på, hvilken fortolkning der skal anlægges af de nævnte bestemmelser, har retten udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1) a) Er retsstillingen efter beslutningen, at denne gør det muligt for Det Forenede Kongerige og/eller bemyndiger det til at indføre foranstaltninger som de i bekendtgørelsen fastlagte, og

b) udelukker beslutningen en anvendelse af tekniske bevaringsforanstaltninger med henblik på virkeliggørelsen af den pågældende målsætning?

2) Har det betydning for besvarelsen af spørgsmål 1), at Det Forenede Kongerige ikke reducerede fiskerflådens kapacitet i overensstemmelse med sit andet flerårige udviklingsprogram?

3) Strider foranstaltninger som de i bekendtgørelsen fastlagte mod de ovenfor nævnte

4) Har det betydning for besvarelsen af ovennævnte spørgsmål,

a) hvilke bestande de britiske fiskerfartøjer fisker efter, og navnlig om der er fastsat samlede tilladte fangstmængder for disse bestande

b) i hvilket omfang bekendtgørelsen vil påvirke fiskerisektoren som helhed, og

c) hvilke dispensationer den kompetente minister eventuelt for fremtiden måtte meddele inden for særlige kategorier?

Under retsforhandlingerne har Det Forenede Kongerige meddelt, at det ensidigt har suspenderet anvendelsen af de omtvistede foranstaltninger, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse.

Det første spørgsmål

12. Jeg finder det ganske åbenbart, hvorledes det første led af det første præjudicielle spørgsmål må besvares. Da der ved beslutningen som nævnt skete en godkendelse af det tredje britiske FUP, må beslutningen anses for udtrykkeligt at indeholde bemyndigelse for Det Forenede Kongerige til at følge målsætningerne med dette FUP ved foranstaltninger til reduktion af flådens aktivitet, idet beslutningen netop som eksempel omtaler »begrænsninger i havdage« (artikel 3, stk. 3).

Foranstaltninger af denne art er derfor utvivlsomt tilladte, »på betingelse af, at Kommissionen har godkendt de vedvarende juridiske og administrative forholdsregler samt metoder, som foranstaltningerne er truffet på grundlag af« (artikel 3, stk. 3), og under forudsætning af, at mindst 55% af den overordnede målsætning med FUP på den anden side sikres gennem reduktioner af kapaciteten (artikel 3, stk. 2). Ser man på de i sagen forelagte oplysninger, og idet rigtigheden af disse ikke er blevet bestridt, er begge de nævnte betingelser opfyldt i sagen.

13. Ved det andet led af det første spørgsmål ønsker den nationale retsinstans herefter oplyst, hvorvidt beslutningen udelukker en anvendelse af foranstaltninger af teknisk karakter (dvs. i det væsentlige foranstaltninger i form af ændringer i licensordningen, foranstaltninger, der tilskynder til oplægning

af fiskerfartøjer, og andre særlige bevaringsforanstaltninger) i stedet for foranstaltninger i form af begrænsninger af antallet af havdage.

Selv om beslutningen ikke udtrykkeligt omtaler foranstaltninger af teknisk karakter, kan medlemsstaterne efter beslutningen frit vælge at anvende de foranstaltninger til reduktion af aktiviteten, der må anses for mest hensigtsmæssige med henblik på en gennemførelse af 45% af den overordnede målsætning, forudsat at der er tale om foranstaltninger, som Kommissionen har godkendt. Sagsøgerne har herved gjort gældende, at en anvendelse af bestemte foranstaltninger af teknisk karakter gør det muligt at nå til det tilsigtede resultat med økonomiske omkostninger, der er langt lavere end dem, som sagsøgerne vil skulle bære i forbindelse med anvendelsen af bekendtgørelsen.

14. Efter min opfattelse er det under alle omstændigheder uden relevans for vurderingen af, om bekendtgørelsen er forenelig med beslutningen, hvorledes spørgsmålet skal besvares. Selv om det antages, således som det formentlig er rigtigt, at beslutningen bemyndiger Det Forenede Kongerige til at træffe andre foranstaltninger til reduktion af fiskeriaktiviteten end foranstaltninger i form af en begrænsning af antallet af havdage, er sidstnævnte form for foranstaltninger under alle omstændigheder (udtrykkeligt) tilladt.

Det synes herved ikke at fremgå af noget officielt dokument, at Kommissionen skulle have godkendt foranstaltninger af teknisk karakter, således som beslutningen forudsætter. Tværtimod peger indholdet af korre-

spondancen mellem Det Forenede Kongerige og Kommissionen i 1994 (der efter begæring fra sagsøgerne er blevet fremlagt i sagen) snarere i retning af, at det kommissionsmedlem, der havde ansvaret for fiskeripolitikken, var i tvivl om, hvorvidt sådanne foranstaltninger aktuelt kunne sikre en faktisk begrænsning af den britiske flådes fiskeriindsats¹⁵.

Sagsøgerne baserer sig på den forudsætning, hvis rigtighed bestrides af Det Forenede Kongerige og Kommissionen, at det andet FUP indebar retligt bindende forpligtelser, når henses til, at de deri fastlagte målsætninger var blevet godkendt og formaliseret ved Kommissionens beslutning 88/141.

Det andet spørgsmål

15. Ved det andet spørgsmål ønsker den forelæggende retsinstans en afgørelse fra Domstolen om, hvorvidt og i hvilket omfang det har betydning for besvarelsen af det første spørgsmål, at Det Forenede Kongerige ikke opfyldte målsætningerne i det andet FUP, der omfattede perioden 1987-1991. Sagsøgerne gør herved gældende, at Det Forenede Kongeriges tilsidesættelse af sine forpligtelser til at reducere flådens kapacitet i henhold til det andet FUP har haft en urimelig og retsstridig indvirkning på målsætningerne med det tredje FUP, og at dette FUP, såfremt disse forpligtelser var blevet overholdt, ville have betydet færre økonomiske omkostninger og mindre byrdefulde konsekvenser for fiskerisektoren end dem, som nu vil kunne blive resultatet.

16. Jeg kan ikke dele denne opfattelse, som jeg finder uforenelig med en korrekt fortolkning af ordningen om indførelse af FUP og dennes udvikling.

I hvert fald indtil udstedelsen af forordning nr. 3699/93 var ordningen begrænset til, at medlemsstaterne *kunne* udarbejde et FUP og forelægge dette for Kommissionen. Godkendelsen af FUP var udelukkende og alene en forudsætning for at kunne opnå finansiel støtte. Såfremt det i FUP fastlagte program blev godkendt, fastsatte Kommissionen ved en formel ad hoc-beslutning betingelserne og vilkårene for finansieringen. En sådan beslutning indebar derfor kun relevante retlige forpligtelser i henseende til spørgsmålet om finansiering i den forstand, at Kommissionen, såfremt FUP herefter ikke blev overholdt, kunne indstille udbetalingen af støtte, og det var i øvrigt netop dette, der skete for så vidt angår Det Forenede Kongerige med hensyn til det andet FUP.

15 — Jf. skrivelse af 15.7.1994 fra Y. Paleokrassas til Minister of State for Agriculture, Fisheries and Food M. Jack.

17. Det var først efter de omstændigheder, der er spørgsmål om i denne sag, at ordningen blev ændret, herunder navnlig ved forordning nr. 3699/93, hvorefter fastlæggelsen af strukturhandlingsplaner på fiskeriområdet — dvs. udarbejdelsen af et FUP opfyldende de fællesskabsretlige krav — og en overholdelse af de hermed forbundne forpligtelser blev til absolutte retlige forpligtelser for hver enkelt medlemsstat. Rådets beslutning 94/15 er et eksempel på sådanne forpligtelser for så vidt angår perioden 1993-1996.

Dette viser til overflod, at Det Forenede Kongeriges tilsidesættelse af de nævnte forpligtelser, der fulgte af det andet FUP, som var omfattet af den tidligere gældende ordning, ikke kunne have andre følger end, at udbetalingen af den af Kommissionen tidligere tilkendte støtte blev indstillet.

Sammenfattende må det fastslås, at Det Forenede Kongeriges manglende opfyldelse af de i det andet FUP fastlagte målsætninger er et forhold, der er ganske uden relevans for vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt gennemførelsen af det tredje FUP er i overensstemmelse med beslutningen.

Det tredje spørgsmål

18. Ved det tredje spørgsmål ønsker High Court en afgørelse fra Domstolen om fortolkningen af en række fællesskabsretlige bestemmelser og principper med henblik på en vurdering af, om disse bestemmelser og principper er til hinder for en anvendelse af nationale foranstaltninger som de i sagen omtvistede.

19. Jeg bemærker herved, at såfremt det antages, at sagsøgernes klagepunkter er berettigede, og at bekendtgørelsen er uforenelig med fællesskabsretten, vil der kunne opstå berettiget tvivl om gyldigheden af selve beslutningen, idet denne som nævnt udtrykkeligt indeholder bemyndigelse for Det Forenede Kongerige til at indføre de omtvistede foranstaltninger.

Jeg vil dog med det samme anføre, at jeg anser den britiske bekendtgørelse for forenelig med samtlige de fællesskabsretlige bestemmelser og principper, som sagsøgerne har henvist til.

20. Sagsøgerne har i første række gjort gældende, at den omtvistede bekendtgørelse, for så vidt den udelukkende finder anvendelse på britiske fiskere, strider mod det almindelige forbud mod forskelsbehandling på grundlag

af nationalitet i EF-traktatens artikel 6 og mod det princip om ret til lige adgang til fangstpladserne og til fiskeri i Fællesskabet, der er knæsat i artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 101/76 ¹⁶.

Jeg bemærker herom for det første, at artikel 10 i forordning nr. 3760/92 udtrykkeligt bemyndiger medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger med henblik på bevarelse og forvaltning af fiskebestandene, der er mere restriktive end de i den fællesskabsretlige ordning fastlagte, forudsat at foranstaltningerne udelukkende finder anvendelse på fiskere fra den pågældende medlemsstat, og de er forenelige med de målsætninger, der følges med ordningen.

Endvidere har Domstolen — netop i henseende til fiskeripolitikken — allerede haft lejlighed til udtrykkeligt at fastslå, at EØF-traktatens artikel 7 (nu EF-traktatens artikel 6) »ikke [angår] de eventuelle former for forskelsbehandling og fordrejninger, der kan ramme personer og virksomheder, der er underlagt fællesskabsreglerne, fordi en medlemsstat anvender strengere foranstaltninger end dem, som er truffet på samme område af andre medlemsstater« ¹⁷.

21. Hvad herefter særligt angår artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 101/76 har Domstolen fastslået, at denne bestemmelse skal fortolkes i lyset af ordningen med nationale kvoter, således at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat over for fartøjer, der fører dens flag, kan anvende mere vidtgående nationale kontrolforanstaltninger end dem, der er fastlagt i den fællesskabsretlige lovgivning, forudsat at foranstaltningerne virkelig sikrer kontrollen med fiskeriet og forebygger svig, og de ikke står i misforhold til det forfulgte mål ¹⁸.

22. Hvad fortsat angår ligebehandlingsprincippet har sagsøgerne herefter gjort gældende, at bekendtgørelsen strider mod forbuddet mod forskelsbehandling af producenter og forbrugere i Fællesskabet inden for fiskerisektoren, jf. traktatens artikel 40, stk. 3. Bekendtgørelsen finder således anvendelse på ethvert fiskerfartøj med en længde på over 10 meter uden at indeholde særlige bestemmelser for fartøjer af denne art, der fisker efter fiskearter, som ikke er underlagt fangstkvote, ligesom bekendtgørelsen ikke sonderer mellem de forskellige fangstmetoder, som de forskellige fartøjer gør brug af.

På dette punkt vil jeg kunne tilslutte mig Kommissionens argumenter, hvorved denne anfører, at beslutningen opstiller et krav om

16 — Forordning af 19.1.1976 om indførelse af en fælles strukturpolitik for fiskesektoren (EFT L 20, s. 19).

17 — Dom af 7.5.1992, forenede sager C-251/90 og C-252/90, Wood og Cowie, Sml. I, s. 2873, præmis 19, der skal sammenholdes med dom af 3.7.1979, forenede sager 185/78-204/78, Van Dam m.fl., Sml. s. 2345, præmis 10.

18 — Dommen i sagen Wood og Cowie, a.st., præmis 16, 17 og 18.

en forholdsmæssig reduktion af mindst en bestemt størrelse inden for en række fiskerikategorier og samtidig om en stigning på nul inden for de øvrige kategorier, idet Kommissionen på dette grundlag gør gældende, at bekendtgørelsen indebærer, at de britiske fiskerfartøjers aktivitet fastholdes på det niveau, der var gældende i 1991. Efter ordningen er der således ingen foranstaltninger, som er mere byrdefulde for den ene eller den anden kategori, idet ordningen tværtimod sikrer en ensartet vækstrate på nul inden for hver kategori i forhold til den faktiske situation i 1991. Stigningen på nul i forhold til 1991 er netop den minimumsmålsætning, der er fælles for samtlige kategorier, og som i henhold til beslutningen har den største prioritet.

23. Ifølge sagsøgerne er bekendtgørelsen endvidere udtryk for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion, der strider mod forbudet i EF-traktatens artikel 34.

Dette savner efter min opfattelse grundlag, hvorved jeg henviser til, at traktatens artikel 34 ifølge fast retspraksis udelukkende sigter på nationale foranstaltninger, hvis formål eller virkning særlig er at hindre eksporthandelen, således at der herved sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarked en fordel¹⁹. Dette er åbenbart ikke tilfældet med de omtvistede

foranstaltninger, der tværtimod finder anvendelse uden forskel på alle fiskerfartøjer, uden at der herved sondres mellem fartøjer, der afsætter deres produkter på det nationale marked, og fartøjer, der eksporterer dem.

24. Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at bekendtgørelsen strider mod de grundlæggende formål med den fælles fiskeripolitik, jf. EF-traktatens artikel 39 og forordning nr. 3760/92, og mod principperne for den fælles markedsordning for fiskerivarer, jf. forordning nr. 3759/92.

Til støtte herfor har sagsøgerne henvist til en lang række beedigede erklæringer fra repræsentanter for denne sektor, hvori det anføres, at anvendelsen af bekendtgørelsen har en række skadelige virkninger for fiskeriet i Det Forenede Kongerige og for markedet i Fællesskabet som helhed. Disse følgevirkninger gør sig navnlig gældende for så vidt angår den økonomiske ligevægt på hele markedet for fiskerivarer og inden for forarbejdningsindustrien, priserne for fiskerivarer, de særlige behov hos de erhvervsdrivende inden for denne sektor og i de områder, hvor fiskeriet har en særlig betydning, den rationelle drift af fiskeriet, udviklingen af fiskeriet i de områder, der ligger længst væk fra havne, udviklingen af fiskeyngelbestandene, en hensigtsmæssig udnyttelse af Det Forenede Kongeriges fiskekvoter, de repræsentative organisationers mulighed for at forvalte kvoteordningen, forsyningssikkerheden og mere generelt en formålstjenlig gennemførelse af den fællesskabsretlige ordning.

19 — Dom af 8.11.1979, sag 15/79, Groenveld, Sml. s. 3409, præmis 7, jf. endvidere, for så vidt angår fiskeri, dom af 27.3.1990, sag C-9/89, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 1383, præmis 21.

25. Selv om jeg ser bort fra overvejelser med hensyn til den retlige værdi, som kan tillægges de pågældende erklæringer, der ganske vist er beedigede, men som er afgivet uden for de normale rammer for procesreglementets artikel 47 ff., og går ud fra, at den omtvistede bekendtgørelse på kort sigt vil kunne have skadelige følgevirkninger for samtlige erhvervsdrivende inden for fiskerierhvervet i Fællesskabet, mener jeg dog, at hensynet til opretholdelsen af ligevægten mellem henholdsvis udnyttelse og bevarelse af de disponible ressourcer må tillægges den allerstørste vægt. Det er således kun i kraft af en fortløbende stræben efter en sådan ligevægt — der i realiteten allerede i alvorlig grad er bragt i fare ²⁰ — at fiskerierhvervet vil kunne overleve på lang sigt og bevare (eller rettere på ny opnå) en rentabilitet.

For det andet har Domstolen i forbindelse med, at den tog stilling til gyldigheden af en forordning, hvorved der blev truffet bestemmelse om fastsættelse for 1985 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande, udtalt, at denne fastsættelse var forenelig med traktatens artikel 39, idet Domstolen bemærkede: »Ved for en kortere periode at begrænse fangstmængderne og ved at fastsætte fangstkvoter er det muligt at bevare visse fiskearter og således bidrage til på lang sigt at stabilisere markederne. En sådan ordning gør det yderligere muligt at gennemføre et andet af formålene efter traktatens artikel 39, nemlig den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne, idet visse af havets ressourcer uden denne ordning hurtigt ville blive udtømt, og det ville således på lang sigt være umuligt at opfylde kravet om den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne« ²².

26. Den fællesskabsretlige retspraksis på området er da også baseret på dette ræsonnement. Domstolen har for det første fremhævet de vide skønsmæssige beføjelser, som fællesskabsinstitutionerne råder over med hensyn til gennemførelse, samordning og harmonisering for så vidt angår målsætningerne med den fælles landbrugspolitik (og dermed fiskeripolitikken), idet Domstolen har fastslået, at institutionerne midlertidigt kan lægge mere vægt på én målsætning frem for en anden, når den økonomiske situation kræver det ²¹.

27. Hvad angår den angivelige tilsidesættelse af princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed og princippet om ret til frit at udøve et erhverv, der er udtryk for grundrettigheder, som Domstolen skal beskytte ²³, bemærker jeg blot, at sagsøgerne selv har erkendt, at de nævnte rettigheder ifølge fast retspraksis ikke er absolutte, men kan underlægges begrænsninger, der er begrundet i almene hensyn, som Fællesskabet forfølger, forudsat at begrænsningerne ikke er udtryk for et »uforholdsmæssigt og uacceptabelt« indgreb over for det centrale indhold af den beskyttede rettighed ²⁴. Jeg finder det herved åben-

20 — Se rapporten fra 1991 fra Kommissionen og Rådet til Europa-Parlamentet om den fælles fiskeripolitik (SEK (91)2288 af 18.12.1991). Man vil navnlig bemærke sig oplysningerne vedrørende dødeligheden inden for fiskebestandene og vedrørende fiskeindustriens overkapacitet i forhold til de disponible ressourcer samt overvejelserne og forslagene vedrørende en revision af ordningen med henblik på en mere rationel udnyttelse af ressourcerne.

21 — Dom af 24.10.1973, sag 5/73, Balkan-Import-Export, Sml. s. 1091, præmis 24 og 27.

22 — Dom af 16.6.1987, sag 46/86, Romkes, Sml. s. 2671, præmis 22.

23 — Dom af 13.12.1979, sag 44/79, Hauer, Sml. s. 3272.

24 — Dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schrader, Sml. s. 2237.

bart, at den omtvistede bekendtgørelse ikke indebærer noget hverken uforholdsmæssigt eller uacceptabelt indgreb, når henses til den betydning, der må tillægges den målsætning, som bekendtgørelsen forfølger.

28. Jeg kommer nu endelig til det anførte om, at bekendtgørelsen strider mod det almindelige proportionalitetsprincip. Dette klagepunkt, som forelæggelseskendelsen ikke indeholder nogen nærmere redegørelse for, kan ses ud fra to forskellige synsvinkler.

For det første kan klagepunktet anses for rettet mod Kommissionen, ud fra den opfattelse, at denne ved at give bemyndigelse til foranstaltninger som de omtvistede har tilsidesat forpligtelsen til blandt flere forskellige former for foranstaltninger at vælge den mindst bebyrdende ²⁵.

Jeg kan herved indskrænke mig til at bemærke, at fællesskabslovgiver ifølge fast retspraksis på fiskeripolitikens område har en skønsfrihed, der modsvarer det politiske ansvar, som denne er tillagt ved traktatens artikel 39 og 40, og at det kun er, såfremt en foranstaltning er »åbenbart uhensigtsmæssig« i forhold til det mål, der forfølges, at foranstaltningen vil kunne kendes ulovlig ²⁶.

29. Anser man derimod klagepunktet for rettet mod Det Forenede Kongerige, ud fra den opfattelse, at dette har valgt de omtvistede foranstaltninger i stedet for andre eventuelt lovlige, må klagepunktet uden videre forkastes, uden at det er nødvendigt at foretage den sædvanlige vurdering ud fra proportionalitetskriterier.

Jeg finder det således åbenbart, at er der spørgsmål om en national foranstaltning, der udtrykkeligt og forudgående er blevet godkendt af Kommissionen som led i udøvelsen af de særlige beføjelser, Kommissionen er blevet tillagt i forbindelse med fiskeripolitikken, og hvis forenelighed i henseende til andre eventuelle fællesskabsretlige regler fuldt ud er blevet godtgjort, må det være indlysende, at ethvert spørgsmål om proportionalitet er overflødig at rejse.

30. Sammenfattende må det fastslås, at alle sagsøgernes argumenter i højere grad synes baseret på den opfattelse, at bekendtgørelsen er *uhensigtsmæssig*, når henses til muligheden for andre og mindre byrdefulde foranstaltninger, end på den opfattelse, at bekendtgørelsen virkelig skulle stride mod relevante fællesskabsretlige regler. En eventuel undersøgelse af den omhandlede art tillige med overvejelser med hensyn til de økonomiske konsekvenser af en national foranstaltning, som ikke er uforenelig med fællesskabsretten, ligger dog åbenbart uden for Domstolens kompetence og henhører udelukkende under den nationale lovgivningsmagts politiske ansvar.

25 — Jf. f.eks. dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 13.

26 — Jf. senest dom af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispolti m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 42.

Det fjerde spørgsmål

31. Ved det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende retsinstans en afgørelse fra Domstolen om, hvorvidt det har betydning for besvarelsen af de øvrige spørgsmål, a) hvilke bestande de enkelte fiskerfartøjer fisker efter, og navnlig om der er fastsat samlede tilladte fangstmængder for disse bestande, b) i hvilket omfang de pågældende restriktioner vil påvirke markedet for fiskerivarer som helhed, og c) hvilke dispensationer fra ordningen den kompetente minister måtte meddele.

Efter min opfattelse fremgår besvarelsen heraf med tilstrækkelig tydelighed af

bemærkningerne til det tredje spørgsmål. Det er således åbenbart, at de under a) og b) nævnte omstændigheder er uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt bekendtgørelsen er forenelig med beslutningen og med fællesskabsretten.

32. Hvad herefter angår det fjerde spørgsmåls punkt c) er det efter min opfattelse ubestrideligt — og parterne har da heller ikke bestridt det — at den beføjelse, som den kompetente minister har til at meddele individuelle dispensationer fra den almindelige ordning, på ingen måde kan have betydning for den vurdering, der anlægges af spørgsmålet om, hvorvidt bekendtgørelsen er forenelig med fællesskabsretten.

33. Jeg skal herefter foreslå Domstolen følgende besvarelse af de præjudicielle spørgsmål fra High Court of Justice:

- »1) Kommissionens beslutning 92/593/EØF af 21. december 1992 om et flerårigt udviklingsprogram for Det Forenede Kongeriges fiskerflåde (1993-1996) i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 4028/86 skal fortolkes således, at Det Forenede Kongerige — uden at andre former for foranstaltninger dermed er udelukket — lovligt kan begrænse det antal dage, britiske fiskerfartøjer om året må være på havet, til antallet af havdage i 1991, idet det er uden betydning herfor, at Det Forenede Kongerige ikke opfyldte de forpligtelser, det påtog sig ved det flerårige udviklingsprogram for perioden 1987-1991.

- 2) EF-traktatens artikel 6, 34, 39 og artikel 40, stk. 3, artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren, Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur og Rådets forordning (EØF) nr. 3759/92 af 17. december 1992 om den fælles markedsordning for fiskerivarer og akvakulturprodukter samt princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed, princippet om ret til frit at udøve et erhverv og proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat indfører en ordning, hvorefter det antal dage, medlemsstatens fiskerfartøjer om året må være på havet, begrænses til antallet af havdage i 1991.
- 3) Det er uden betydning for besvarelsen af de foregående præjudicielle spørgsmål,
 - a) hvilke fiskebestande de enkelte fiskerfartøjer fisker efter,
 - b) i hvilket omfang fiskerierhvervet herved påvirkes, og
 - c) at den kompetente minister kan meddele individuelle dispensationer fra ordningen.«