

de behov for bevaring af fiskeresourcer har forelagt Rådet forslag, der repræsenterer et udgangspunkt for en samlet optræden fra Fællesskabets side, selv om disse ikke er blevet vedtaget af Rådet.

4. Ifølge EØF-traktatens artikel 7 skal der med forbehold af de af lovgiver fastsatte undtagelser gives Fællesskabets fiskere lige adgang til de fiskebestande, der er undergivet medlemsstaternes jurisdiktion. Det er alene Rådet, der er kompetent til at fastsætte betingelserne for en sådan adgang i overensstemmelse med de fremgangsmåder, der er fastsat i traktatens artikel 43, stk. 2 og 3, og i tiltrædelsesaktens artikel 102. Denne retstilstand kan ikke ændres ved foranstaltninger, der ensidigt træffes af medlemsstaterne.
5. I en situation, der var kendetegnet ved Rådets passivitet og ved, at de bevaringsforanstaltninger, som var i kraft ved udløbet af den i tiltrædelsesaktens artikel 102 omhandlede periode, i princippet fortsat bestod,

indebærer afgørelsen af 25. juni 1979 og de senere tilsvarende afgørelser — samt de krav, som er forbundet med Fællesskabets beskyttelse af den fælles interesse og af dets egen kompetences ukrænkelighed — ikke blot en forpligtelse for medlemsstaterne til i fornødent omfang at konsultere Kommissionen og loyalt søge dennes godkendelse, men også en forpligtelse til ikke at indføre nationale bevaringsforanstaltninger uden hensyn til de indvendinger, forbehold eller betingelser, som måtte være kommet til udtryk fra Kommissionens side.

6. For at være i overensstemmelse med Rådets afgørelser og den fremgangsmåde, der er fastlagt ved Haag-resolutionen, skal den konsultation, som en medlemsstats regering skal foretage forud for gennemførelsen af bevaringsforanstaltninger, tillade Kommissionen at efterprøve de omstændigheder, som de påtænkte foranstaltninger indebærer, og effektivt at udøve den overvågningspligt, der er pålagt den i medfør af EØF-traktatens artikel 155.

I sag 804/79

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved sine juridiske konsulenter Donald W. Allen og John Temple Lang, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske konsulent Mario Cervino, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

støttet af

DEN FRANSKE REPUBLIK, ved Gilbert Guillaume, direktør for udenrigsministeriets retsafdeling, som befuldmægtiget, og under skriftvekslingen ved

Philippe Moreau-Defarges, konsulent i udenrigsministeriets retsafdeling, som assisterende befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på den franske ambassade,

og

IRLAND, ved Chief State Solicitor Louis J. Dockery, som befuldmægtiget, under den mundtlige forhandling bistået af Assistant Chief State Solicitor James Lynch og af barrister Declan N. C. Budd, Dublin og med valgt adresse i Luxembourg på den irske ambassade,

intervenienter,

mod

DET FORENEDE KONGERIGE STORBRITANNIEN OG NORDIRLAND, ved Assistant Treasury Solicitor R. D. Munrow, som befuldmægtiget, bistået af Lord Mackay of Clashfern, Q.C., og Peter G. Langdon-Davies, Barrister of the Inner Temple, og med valgt adresse i Luxembourg på den britiske ambassade,

sagsøgte,

angående en påstand om, det fastslås, at Det forenede Kongerige ved i 1979 at have vedtaget og anvendt visse nationale havfiskeriforanstaltninger har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af EØF-traktaten, har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene P. Pescatore, Mackenzie Stuart og T. Koopmans, dommerne A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due og U. Everling,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder

Den 20. oktober 1970 udstedte Rådet for De europæiske Fællesskaber — navnlig med hjemmel i EØF-traktatens artikler 42 og 43 — forordning (EØF) nr. 2141/70 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT 1970 III, s. 629) og forordning (EØF) nr. 2142/70 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT 1970 III, s. 632).

Den til traktaten af 22. januar 1972 — også kaldet tiltrædelsestraktaten — knyttede akt vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne indeholder i artiklerne 98-103 bestemmelser om fiskeriet. Navnlig bestemmer artikel 102, at Rådet, på forslag af Kommissionen, senest fra det sjette år efter tiltrædelsen 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 (EØF) nr. 100/76 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 20, s. 1) og forordning (EØF) nr. 101/76 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19). Den første af disse forordninger trådte i stedet for forordning (EØF) nr. 2142/70 og den anden forord-

ning trådte i stedet for forordning (EØF) nr. 2141/70.

Artikel 1 i forordning (EØF) nr. 101/76 bestemmer:

»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.«

Endvidere bestemmer artikel 2, stk. 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.«

Artikel 2, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 101/76 bestemmer, at medlemsstaterne skal give de andre medlemsstater og Kommissionen meddelelse om alle administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser angående fiskeri i deres søterritorium, samt om de administrativt eller ved

lov fastsatte bestemmelser, der følger af pligten til at sikre lige adgang til fangstpladserne og til fiskeri; ifølge artikel 3 skal medlemsstaterne underrette de andre medlemsstater og Kommissionen om de af dem påtænkte ændringer i deres bestemmelser om fiskeri.

Artikel 4 i forordning nr. 101/76 bestemmer:

»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.

Disse foranstaltninger kan især omfatte restriktioner med hensyn til fangst af visse fiskearter, fangstområder, fangstperioder, fangstmetoder og fiskeredskaber«.

Rådet udfærdigede under samlingen den 30. oktober 1976 og vedtog formelt den 3. november 1976 en resolution, hvorefter medlemsstaterne ved en samordnet aktion fra 1. januar 1977 skulle udvide deres fiskerizoner langs deres Nordsøkystrer og kyststrækninger til det nordlige Atlanterhav til 200 sømil.

Ved samme lejlighed godkendte Rådet (jf. resolutionens bilag VI) en kommissionserklæring (herefter benævnt »Haag-resolutionen«) af følgende indhold:

»Indtil fællesskabsforanstaltningerne vedrørende bevarelse af ressourcerne, som for tiden er under udarbejdelse, sættes i kraft, skal medlemsstaterne ikke træffe ensidige 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 vedtagelsen 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 udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 350/77 om visse midlertidige foranstaltninger til bevarelse og regulering af fiskeressourcerne (EFT L 48, s. 28).

På mødet den 30.-31. januar 1978 vedtog Rådet følgende erklæring (EFT C 154, s. 5):

»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.«

Den 19. december 1978 vedtog Rådet en afgørelse »på grundlag af traktaterne, om fiskeri i farvande, der hører under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion, truffet som foreløbig

ordning indtil vedtagelse af definitive fællesskabsforanstaltninger.«

Ifølge denne afgørelse vedtog Rådet, indtil der kunne træffes afgørelse om fællesskabsforanstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne og om spørgsmål i forbindelse hermed, samt under henvisning til artikel 102 i tiltrædelsesakten og til behovet for at beskytte de biologiske ressourcer og opretholde passende forbindelser med tredjelande i fiskerispørgsmål, visse midlertidige foranstaltninger, som skulle finde anvendelse, indtil Rådet definitivt var nået til enighed, dog senest indtil udgangen af marts 1979. Disse midlertidige foranstaltninger var følgende: medlemsstaterne skulle drive fiskeri på en sådan måde, at der ved de fangster, som blev taget med deres fartøjer i overgangsperioden, blev taget hensyn til den samlede tilladte fangst (TAC), der blev foreslået Rådet af Kommissionen, og til den del af TAC, som var tildelt tredjelande inden for rammerne af de aftaler og arrangementer, som Fællesskabet havde indgået med disse lande. De fangster, der blev taget i overgangsperioden, skulle afskrives på de mængder, som Rådet ville træffe endelig afgørelse om at tillade for 1979.

Med hensyn til tekniske foranstaltninger til bevarelse af og kontrol med fiskeressourcerne skulle medlemsstaterne anvende de samme foranstaltninger som dem, de anvendte den 3. november 1976, samt andre foranstaltninger, der var truffet i overensstemmelse med fremgangsmåderne og kriterierne i bilag VI til Rådets resolution af 3. november 1976 (Haag-resolutionen).

Ligegyldende midlertidige foranstaltninger blev derefter vedtaget ved Rådets afgø-

relse 79/383 af 9. april 1979 (EFT L 93, s. 40) og ved afgørelse 79/590 af 25. juni 1979 (EFT L 161, s. 46), de midlertidige foranstaltninger, der var genstand for sidstnævnte afgørelse, fandt anvendelse indtil senest den 31. oktober 1979.

Forinden havde Det forenede Kongeriges regering ved skrivelse af 21. marts 1979 meddelt Kommissionen, at Det forenede Kongerige — da der ikke forelå nogen afgørelse på fællesskabsplan — agtede at gennemføre visse nationale havfiskeriforanstaltninger med virkning fra 1. juni, og ansøgte om godkendelse af disse foranstaltninger efter Haag-resolutionen. Disse foranstaltninger angik især en forøgelse i visse fiskerizoner af nettenes maskestørrelse ved fiskeri efter torskefisk og jomfruhummer, fastsættelsen af en mindstefangststørrelse for visse fiskearter, herunder hvilling, fastsættelsen af en tilladt andel af bifangster ved fiskeri efter jomfruhummer og fastsættelsen af en mindstefangststørrelse for jomfruhummere.

Efter en omfattende udveksling af skrivelser og adskillige konsultationer, fik Kommissionen den 19. juni 1979 officiel meddelelse fra Det forenede Kongeriges regering om fem udkast til bekendtgørelse og den 29. juni 1979 om et sjette udkast til bekendtgørelse, der erstattede et af de første fem udkast, angående havfiskerisektoren, der skulle træde i kraft den 1. juli 1979 trods Kommissionens protester. Kommissionen fik samtidig meddelelse om visse problemer i forbindelse med anvendelsen af licensordningen for sildefiskeri og planen til bevarelse af silderessourcerne i farvandet omkring øen Man og i den nordlige del af Det irske Hav.

De bekendtgørelser, der anfægtes af Kommissionen — både hvad angår den

nationale kompetence til at udstede dem og flere af deres bestemmelser og enkelt-hederne vedrørende deres gennemførelse — var følgende: The Fishing Nets (North-East Atlantic) (Variation) Order 1979, Statutory Instrument nr. 744, The Immature Sea Fish Order 1979, Statutory Instrument nr. 741, The Immature Nephrops Order 1979, Statutory Instrument nr. 742, The Nephrops Tails (Restrictions on Landing) Order 1979, Statutory Instrument nr. 743, The Sea Fish (Minimum Size) Order (Northern Ireland) 1979, som afløst den 29. juni 1979 af The Sea Fish (Minimum Size) (Amendment) Order (Northern Ireland) 1979, Statutory Rules of Northern Ireland nr. 235.

a) The Fishing Nets (North East Atlantic) (Variation) Order 1979 fastsætter for så vidt angår fiskeri efter beskyttede arter af torskefisk i region 2 under NEAFC (Kommissionen for fiskeri i det nordøstlige Atlanterhav) — dog med undtagelse af Det irske Hav — en minimumsmaskestørrelse på 75 mm for trawlnet, der er fremstillet af enkeltgarn, og 80 mm for dobbeltgarn, mens bestemmelserne fra NEAFC fastsætter en minimumsmaskestørrelse på hhv. 70 og 75 mm.

Den samme bekendtgørelse udvider minimumsmaskestørrelsen ved fiskeri efter jomfruhummer fra 55/60 mm til 75 mm for trawlnet, der er fremstillet af dobbeltgarn, og til 70 mm for trawlnet, der er fremstillet af enkeltgarn, overalt i region 2 under NEAFC. Den fastsætter den største tilladte bifangst af beskyttede torskefiskarter til 50 % og indeholder visse tekniske bestemmelser vedrørende nettenes udformning.

b) The Immature Sea Fish Order 1979 fastsætter en mindstefangststørrelse for forskellige fiskearter. Bestemmelserne i denne bekendtgørelse finder anvendelse på alle fiskerbåde, der driver fiskeri

inden for Det forenede Kongeriges fiskerizone; der er fastsat en undtagelse for bifangster ved industrielt fiskeri.

c) The Immature Nephrops Order 1979 fastsætter en mindstefangststørrelse på 25 mm, målt efter rygskjoldets længde, hvilket svarer til en samlet længde på 86 mm, for jomfruhummere, der landes i Det forenede Kongerige, og fastsætter detaljerede regler for, hvordan denne måling skal foretages; den forbyder udenlandske fiskerbåde, der befinder sig i Det forenede Kongeriges farvande, at medføre jomfruhummere, der er mindre end den i bekendtgørelsen fastsatte størrelse.

d) The Nephrops Tails (Restriction on Landing) Order 1979 forbyder landing af haler af jomfruhummer, medmindre fangsten består af højst 290 haler pr. kilogram landet vægt.

e) The Sea Fish (Minimum Size) (Amendment) Order (Northern Ireland) 1979 fastsætter for de irske farvande en minimumslandingsstørrelse for hvilling på 27 cm og for jomfruhummer på 25 mm, målt efter rygskjoldets længde.

Ifølge Kommissionens oplysninger indebar aftalerne af 1979 mellem regeringerne for Det forenede Kongerige og øen Man angående betingelserne for sildefiskeriet i den nordlige del af Det irske Hav inden for rammerne af The Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977, Statutory Instrument nr. 1388 og The Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977, Statutory Instrument nr. 1389, en forskelsbehandling af irske fiskere, især på grund af den licensordning, der gav ret til fiskeri inden for tolv-mile-zonen omkring øen Man og landing af fangst på denne ø, ligesom den fastsatte kvantitative restriktioner i form af kvoter, pr. fisker, pr. fiskedag.

Efter yderligere udveksling af skrivelser og yderligere konsultationer indledte Kommissionen ved skrivelse af 6. juli 1979 over for Det forenede Kongerige den fremgangsmåde, der er fastsat i EØF-traktatens artikel 169. Kommissionen anførte, at Det forenede Kongerige ved at vedtage de omstridte nationale fiskeriforanstaltninger havde tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af fællesskabsretten; følgelig opfordredes Det forenede Kongeriges regering til at fremsætte sine bemærkninger inden den 20. juli 1979.

Ved skrivelse af 31. juli 1979 fremsatte Det forenede Kongeriges regering sine bemærkninger angående den påståede manglende opfyldelse af forpligtelserne efter traktaten.

Da Kommissionen ikke fandt disse bemærkninger tilfredsstillende, fremsatte den den 3. august 1979 den begrundede udtalelse, der er foreskrevet i EØF-traktatens artikel 169. I denne udtalelse opfordredes Det forenede Kongeriges regering til inden 45 dage at tage de fornødne skridt for at bringe de overtrædelser af fællesskabsretten til ophør, der ifølge Kommissionens opfattelse bestod i anvendelsen af bekendtgørelserne angående havfiskeriet, der var trådt i kraft den 1. juli 1979; Kommissionen forbeholdt sig ret til inden for kort tid at tage stilling til ordningerne for sildefiskeriet i farvandene omkring øen Man og i den nordlige del af Det irske Hav.

Efter yderligere konsultationer fremsatte Kommissionen den 2. oktober 1979 endnu en begrundet udtalelse, hvori Det forenede Kongeriges regering opfordredes til at bringe de overtrædelser af fællesskabsretten til ophør, der bestod i anvendelsen af visse foranstaltninger angående sildefiskeriet i farvandene omkring øen Man og i den nordlige del af Det irske Hav.

II — Skriftvekslingen

Ved stævning, indgivet den 13. november 1979, har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 2, anlagt sag ved Domstolen angående Det forenede Kongeriges tilsidesættelse af sine forpligtelser inden for havfiskeriområdet.

Ved kendelser af 12. december 1979 og 26. marts 1980 tillod Domstolen Den franske Republik og Irland at indtræde som intervenienter til støtte for Kommissionens påstande.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har imidlertid den 10. juli 1980 anmodet Kommissionen om en nærmere redegørelse for de enkelte foranstaltninger, der er angivet i stævningen, hvis påstande Kommissionen påstår Domstolens dom for, ligesom Domstolen den 7. oktober 1980 anmodede Kommissionen og Det forenede Kongeriges regering skriftligt at besvare en række spørgsmål. Disse anmodninger er blevet efterkommet inden for de fastsatte frister.

III — Parternes påstande

Kommissionen har i sin seneste redegørelse for sine påstande, der på Domstolens opfordring er blevet nærmere angivet, nedlagt følgende påstand:

— Det fastlås, at Det forenede Kongerige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af EØF-traktaten og Haag-resolutionen, ved i 1979 at have vedtaget og anvendt The Fishing Nets (North-East Atlantic) (Variation) Order, The Immature Sea Fish Order, The Immature Nephrops Order, The Nephrops Tails (Restrictions on

Landing) Order, The Sea Fish (Minimum Size) (Amendment) Order (Northern Ireland), samt en licenseller forvaltningsordning for sildefiskeriet i farvandene omkring øen Man og Det irske Hav.

- Det forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den franske Republiks regering, intervenient, har nedlagt påstand om at det fastslås, at Det forenede Kongerige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af fællesskabsretten, ved ensidigt at have indført fiskeriforanstaltninger af 1. juli 1979.

Irlands regering, intervenient, har nedlagt påstand om at det fastslås, at Det forenede Kongerige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af traktaten, ved for 1979 at have indført og anvendt de foranstaltninger, der er genstand for Kommissionens stævning.

Det forenede Kongeriges regering har nedlagt påstand om, at der gives dom for, at det ikke har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af EØF-traktaten på de områder, der er genstand for Kommissionens stævning.

IV — Parternes anbringender og argumenter under skriftvekslingen

Kommissionen gør indsigelse mod de pågældende foranstaltninger ud fra to synspunkter: dels ud fra en almindelig betragtning vedrørende medlemsstaternes kompetence til efter den 31. december 1978 at gennemføre autonome foran-

staltninger på fiskeriområdet, dels ud fra specielle betragtninger vedrørende fremgangsmåden og flere af de materielle bestemmelser i de forskellige foranstaltninger.

Den franske Republiks regering bestrider Det forenede Kongeriges kompetence til at træffe de omhandlede ensidede foranstaltninger, ligesom den anser afgørelsen med hensyn til nettenes maskestørrelse ved fiskeri efter jomfruhummer for forhastet, unødvendig, overdreven og diskriminerende.

Irlands regering mener, at Det forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser efter Haag-resolutionen med hensyn til samtlige de pågældende foranstaltninger, og anser videre foranstaltningerne angående fiskeri i farvandene omkring øen Man og i den nordlige del af Det irske Hav for diskriminerende.

Det forenede Kongeriges regering mener, at medlemsstaterne har bevaret beføjelsen til i 1979 at gennemføre nationale foranstaltninger på havfiskeriområdet, at disse foranstaltninger ikke var underkastet Kommissionens godkendelse, at de pågældende foranstaltninger blev gennemført i overensstemmelse med den gældende fremgangsmåde, og at de ikke strider mod den materielle fællesskabsret.

A — Kompetenceproblemet

Kommissionen fastholder, at efter udløbet af den i tiltrædelsesaktens artikel 102 omhandlede overgangsperiode har medlemsstaterne ikke længere kompetence til at træffe bevaringsforanstaltninger på fiskeriområdet, og at sådanne foranstaltninger kun gyldigt kan træffes af medlemsstaterne, såfremt de forud er blevet godkendt af Fællesskabet.

a) Fællesskabet er på grundlag af selve EØF-traktaten kompetent i fiskerispørgsmål; dets beføjelse på dette område udledes ikke af artikel 102, der tjener et andet formål. Da artikel 102 ikke kan være uden retsvirkning, må denne bestå i at ophæve medlemsstaternes beføjelser til at gennemføre foranstaltninger »med henblik på at sikre beskyttelse af fiskebankerne og bevaring af havets biologiske ressourcer«, i det omfang disse beføjelser ikke var blevet bragt til ophør på et tidligere tidspunkt som følge af gennemførelsen af fiskeriforanstaltninger på fællesskabsplan.

b) Denne opfattelse hviler på Domstolens praksis, især dommene af 14. juli 1976 (forenede sager 3, 4 og 6/76 *Kramer m.fl.*, Sml. 1976, s. 1279), 16. februar 1978 (sag 61/77, *Kommissionen mod Irland*, Sml. 1978, s. 417) og 3. juli 1979 (forenede sager 185-204/78, *Van Dam m.fl.*, Sml. 1979, s. 2345). Det fremgår især af disse domme, at medlemsstaternes kompetence med hensyn til bevaringsforanstaltninger blot er af midlertidig art, og at det kun var dem tilladt at træffe sådanne nationale foranstaltninger inden for den overgangsperiode, der var fastsat ved tiltrædelsesaktens artikel 102, og kun så længe Fællesskabet endnu ikke fuldt ud havde udøvet sine beføjelser på området. De af Domstolen anvendte udtryk viser klart, at den i særlig grad havde den dato for øje, der markerede ophøret af medlemsstaternes kompetence. Reglen om medlemsstaternes midlertidige kompetence er en tilføjelse til og forskellig fra reglen om, at nationale foranstaltninger, der gennemføres i medfør af medlemsstaternes beføjelser, skal være i overensstemmelse med fællesskabsretten; den er ligeledes forskellig fra den almindelige regel om, at medlemsstaterne ikke længere har kompetence til at lovgive om et bestemt

område, når Fællesskabet udtømmende har lovgivet herom.

c) Det resultat, som Domstolen er nået til, hvorefter medlemsstaterne senest ved udløbet af den periode, der er fastsat i tiltrædelsesaktens artikel 102, er forpligtede til at anvende alle politiske og retlige midler for at sikre Fællesskabets deltagelse i de internationale fiskerikonventioner, indebærer, at medlemsstaterne efter denne dato ikke længere har den tilstrækkelige kompetence til at deltage på egen hånd.

d) Det forhold, at Haag-resolutionen af 1976 for en kort periode forbyder medlemsstaterne at gennemføre ensidige foranstaltninger til bevarelse af ressourcerne, hvilket ved første øjekast synes overraskende, bliver forståeligt, når artikel 102 fortolkes således, at den fuldt ud berøver medlemsstaterne deres livgivningskompetence på fiskeriområdet fra en dato, der blot ligger lidt over to år senere. Bortset fra spørgsmålet om tidspunktet for udløbet af den i artikel 102 omhandlede periode, hvilket i mellemtiden er blevet afgjort af Domstolen, er bestemmelsens ordlyd utvetydig: efter den dato, der dér er fastsat, er Rådet, og alene Rådet, beføjet til at fastlægge vilkårene for udøvelse af fiskeri, med henblik på at sikre beskyttelse af fiskebankerne og bevaring af havets biologiske ressourcer.

e) De væsentlige grunde til at behandle fiskerisektoren på denne måde må søges

i denne sektors særlige beskaffenhed: på området for bevaring af havets biologiske ressourcer kan nyttige resultater kun opnås gennem samtlige medlemsstaters samarbejde og gennem et system af regler, der binder alle berørte stater, herunder tredjelande.

Fællesskabets interne og eksterne beføjelser er i særlig grad tæt knyttet til hinanden på fiskeriområdet. Den største andel af Fællesskabets fiskeriresourcer er kommet under Fællesskabets jurisdiktion på grund af Fællesskabets afgørelse om at udvide fiskerigrænserne til 200 mil. På intet andet retsområde hviler medlemsstaternes jurisdiktion så fuldstændigt på en fællesskabsforanstaltning; på intet andet område har foranstaltninger, truffet af Fællesskabet, en så umiddelbar og direkte virkning på de rettigheder, der tilkommer borgere i tredjelande, og på Fællesskabets forbindelser til disse lande.

f) Domstolen har fastslået, at Rådets beføjelse til at gennemføre bevaringsforanstaltninger hviler på EØF-traktaten, især artikel 43. Det var ikke formålet med tiltrædelsesaktens artikel 102, at den skulle danne grundlag for Rådets kompetence på dette område; formålet var at opfordre Rådet til at vedtage en fælles fiskeripolitik inden for en bestemt periode. Da en sådan bestemmelse ikke kan være uden retsvirkning, betyder den, at den fremgangsmåde, som den foreskriver, kun står åben for Rådet og ikke for medlemsstaterne.

Da medlemsstaterne ikke længere har kompetence til at gennemføre nationale fiskeriforanstaltninger, kan de kun gennemføre sådanne, såfremt de har opnået Fællesskabets tilladelse hertil. Rådet, der ikke kan nå til enighed om en fællesskabsforanstaltning, kunne vel være i stand til at nå til enighed om at godkende nationale foranstaltninger; dersom en bestemt foranstaltning ikke er blevet godkendt på denne måde, må Kommissionen nødvendigvis i medfør af artikel 155 under disse usædvanlige omstændigheder have beføjelse til at tillade en medlemsstat at gennemføre nationale bevaringsforanstaltninger. Kommissionens beføjelse til således at godkende visse nationale bevaringsforanstaltninger er blevet anerkendt ved Rådets afgørelser af 19. december 1978, 9. april og 25. juni 1979.

g) Hvad angår de kriterier og øvrige fremgangsmåder, der finder anvendelse, er Kommissionen enig med Det forenede Kongerige i, at Haag-resolutionen finder anvendelse og er retligt bindende. Kommissionen skal konsulteres af de pågældende medlemsstater i samtlige faser af disse procedurer; hvad angår de kriterier, der finder anvendelse, følger det af Haag-resolutionen, at medlemsstaterne »i forebyggende øjemed og således at der ikke sker nogen forskelsbehandling, [kan] træffe passende foranstaltninger til at sikre beskyttelsen af ... ressourcer ...«, og af Rådets erklæring af 31. januar 1978, at nationale foranstaltninger kun kan træffes, 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.

Haag-resolutionen er stadig gældende, men finder nu anvendelse på en situation, der har ændret sig væsentligt ved udløbet af den periode, der er fastsat ved artikel 102. Det retlige grundlag, der har været gældende siden 1. januar 1979, hviler på artikel 102 og ikke på en snæver fortolkning af Haag-resolutionen. Under disse omstændigheder kan hverken Haag-resolutionen eller forordning nr. 101/76 tilbagegive medlemsstaterne den kompetence, som artikel 102 bragte til ophør.

h) Selv om dette ikke antages, må det nødvendigvis fastslås, at dersom medlemsstaterne stadig har kompetence i fiskerispørgsmål efter den dato, hvor Rådet skulle have truffet foranstaltninger, har de en klar pligt til at samarbejde, ligesom de alene kan udøve denne kompetence enten med Rådets eller Kommissionens godkendelse. Dette synspunkt støtter sig på EØF-traktatens artikel 5, men afhænger ikke af fortolkningen af artikel 102, hvilken Det forenede Kongerige nægter at anerkende.

Det fremgår af artikel 102, at medlemsstaterne enstemmigt besluttede, at Rådet skulle træffe udtømmende fiskeriforanstaltninger ved udløbet af den periode, der er nævnt i denne artikel. Da det ikke er lykkedes Rådet at træffe fællesskabsforanstaltninger, har medlemsstaterne en pligt til at samarbejde og i videst muligt omfang at afbøde følgerne af Rådets manglende foranstaltninger. De har to pligter: en pligt til at træffe foranstaltninger vedrørende de problemer, som Rådet skulle have behandlet, især presserende bevaringsproblemer, samt en pligt

til kun at handle således med en fællesskabsinstitutions godkendelse.

Dersom Rådet havde overholdt artikel 102, ville medlemsstaterne ubestrideligt allerede have mistet deres kompetence i fiskerispørgsmål; dersom de nu har denne kompetence, så skyldes dette alene Rådets forsømmelighed, og en hvilken som helst national foranstaltning træder blot i stedet for de foranstaltninger, der på nuværende tidspunkt skulle have været truffet af Rådet. Denne nationale kompetence kan ikke være større end den, som Rådet nu kunne have haft; medlemsstaterne kan derfor alene træffe foranstaltninger efter Kommissionens forslag eller godkendelse, ligesom Rådet alene kan træffe sådanne foranstaltninger (dog med én undtagelse). Dersom medlemsstaterne stadig har kompetence i fiskerispørgsmål, kan de efter artikel 102 alene udøve den med Kommissionens godkendelse.

Det ville være uforeneligt med EØF-traktatens artikel 5, dersom medlemsstaterne drog fordel af Rådets forsømmelighed og gennemførte nationale foranstaltninger, som de ikke ville kunne gennemføre, hvis Rådet havde handlet i overensstemmelse med artikel 102, og hvis det må antages, at Rådet ikke ville have truffet disse foranstaltninger. Nødvendigheden af Kommissionens godkendelse af nationale fiskeriforanstaltninger udgør en parallel til nødvendigheden af Kommissionens godkendelse — i form af forslag fra Kommissionen — ved de fleste af Rådets afgørelser. På området for beskyttelse af fiskeressourcerne må det antages, at de foranstaltninger, der kræver Kommissionens godkendelse, er af samme art som dem, Kommissionen kan og bør foreslå Rådet, og som Rådet bør søge at træffe.

i) Medlemsstaterne har visse retlige og faktiske muligheder for at hindre vedtagelsen af fællesskabsforanstaltninger. Det ville være utilladeligt, dersom en medlemsstat, der uretmæssigt havde hindret vedtagelsen af fællesskabsforanstaltninger, uden fællesskabsinstitutionernes godkendelse kunne udøve beføjelser, som den ganske klart ikke længere ville have kunnet udøve, dersom Rådet havde truffet de nødvendige foranstaltninger.

j) Rådets afgørelse af 25. juni 1979, der var gældende den dag, da de pågældende nationale foranstaltninger trådte i kraft, henviser udtrykkelig til artikel 102 og støtter Kommissionens fortolkning af denne artikel. Dens ordlyd antyder, at Haag-resolutionen ikke længere er i kraft, i det omfang den anerkender medlemsstaternes kompetence til at træffe nationale bevaringsforanstaltninger; denne resolution er alene gældende for så vidt angår henvisningen til fremgangsmåderne og kriterierne. Henvisningen i afgørelsen af 25. juni 1979, der alene angår fremgangsmåderne og kriterierne i Haag-resolutionen, er meningsløs, medmindre man anvender Kommissionens fortolkning af artikel 102, idet det ville være absurd at give medlemsstaterne en større frihed til at træffe nationale foranstaltninger end den, de tidligere havde i medfør af resolutionen i dens helhed.

Den franske Republiks regering anfører, at fiskeriområdet, og mere præcist området for bevaring af fiskearter, ubestrideligt er omfattet af de beføjelser, der ved traktaterne udtrykkeligt er overført til Fællesskabet.

a) Med hensyn til de omstændigheder, hvorunder Rådet var forpligtet til at udøve og har udøvet fællesskabsbefø-

jelser angående bevarelse af havets resourcer, må der foretages en grundlæggende sontring mellem overgangsperioden efter tiltrædelsesaktens artikel 102 og den følgende periode.

b) Hvad angår den første periode, fremgår det klart af Domstolens praksis, at på det område, hvor Rådet har undladt at træffe foranstaltning, kunne medlemsstaterne indtil den 31. december 1978 træffe visse nationale foranstaltninger til bevarelse af arter, men at denne beføjelse under alle omstændigheder ophørte den 1. januar 1979. Dette princip blev desuden anerkendt af Rådet selv i Haag-resolutionen.

c) Hvad angår den anden periode, er det ved Domstolens praksis blevet fastslået, at alle nationale beføjelser på området ophørte den 31. december 1978. Derefter har alene Rådet kompetence til at træffe foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne; desuden kunne Rådet ikke uden at overtræde bestemmelserne i artikel 102 genoplive medlemsstaternes beføjelser, som disse uigenkaldeligt mistede ved udløbet af overgangsperioden.

Haag-resolutionen blev da også gennemført under denne synsvinkel. Denne resolution blev udfærdiget, »indtil fællesskabsforanstaltningerne vedrørende bevarelse af ressourcerne, som for tiden er under udarbejdelse, sættes i kraft«, og det har aldrig været hensigten, at den skulle forlænges til at gælde efter den 31. december 1978, hvor overgangsperioden udløb.

Alle nationale beføjelser på området for beskyttelse af fiskebankerne og bevaring af havets biologiske ressourcer ophørte

derfor fuldstændigt og uigenkaldeligt den 31. december 1978.

d) Da alle nationale beføjelser ophørte den 31. december 1978 i medfør af artikel 102, og da Haag-resolutionen var ophørt med at finde anvendelse fra denne dato, kan de midlertidige foranstaltninger, der blev gennemført af Rådet den 19. december 1978, 9. april, 25. juni (og 29. oktober) 1979, ikke ved fortolkning gives det indhold, at de bemyndiger medlemsstater til at træffe foranstaltninger efter den 31. december 1978, men må forstås således, at de fastholder de foranstaltninger, der allerede var truffet af staterne; efter den 1. januar er medlemsstaterne forpligtet til alene at anvende de foranstaltninger, der var i kraft den 3. november 1976, på hvilken dato Haag-resolutionen blev vedtaget, og de foranstaltninger, der er truffet i behørig overensstemmelse med denne resolution i tiden fra 3. november 1976 til 31. december 1978, den dag, hvor alle nationale beføjelser ophørte. Dette er den eneste fortolkning, der er i overensstemmelse med artikel 102, således som Domstolen har fortolket den. I overensstemmelse med traktaternes ordlyd, Domstolens praksis, og hvad der herunder er udtalt, må Rådets midlertidige afgørelser fortolkes som afgørelser, der fastholder visse foranstaltninger, og ikke som afgørelser, der delegerer eller overfører kompetence.

e) Medlemsstaterne kan herefter ikke længere træffe nye tekniske beskyttelsesforanstaltninger. Ved at træffe de omstridte foranstaltninger har Det forenede Kongerige derfor tilsidesat sine forpligtelser.

Irlands regering anser spørgsmålet om en medlemsstats kompetence til i 1979 at træffe bevaringsforanstaltninger for at være omfattet af Rådets afgørelser af 19. december 1978, 9. april, 25. juni (og 29. oktober) 1979. Den franske Republiks fortolkning af de beføjelser, der på området for bevarelse af fiskeressourcerne ved tiltrædelsesaktens artikel 102 tillægges Rådet, er for restriktiv og kan ikke accepteres. Også efter den 31. december 1978 kan særlige omstændigheder gøre det nødvendigt for Rådet at fastlægge regler, fremgangsmåder og kriterier for individuelle medlemsstaters foranstaltninger, uden at Rådet selv træffer foranstaltninger. Der er ingen grund til, at Rådet ikke skulle bemyndige medlemsstater, såfremt og i det omfang en sådan bemyndigelse fra Rådet er nødvendig for at gennemføre bevaringsforanstaltninger, og hvis Rådet anser en sådan fremgangsmåde for at være i Fællesskabets interesse.

I nærværende sag anmodes Domstolen om at afgøre, hvorvidt Det forenede Kongeriges foranstaltninger for 1979 var i overensstemmelse med Rådets midlertidige afgørelser af 1978 og 1979, herunder Haag-resolutionen, der ikke er blevet ændret, og andre af fællesskabsrettens relevante regler, især EØF-traktatens artikel 7, artikel 2 i forordning nr. 101/76 og artikel 4 i protokol nr. 3 til tiltrædelsesakten om Kanaløerne og øen Man, artikel 3 i forordning nr. 101/76 og bestemmelserne i London-konventionen af 1964 om Irlands og irske fiskeres rettigheder.

Det forenede Kongeriges regering mener, at medlemsstaterne har beføjelse og ret til at træffe bevaringsforanstaltninger, medmindre der da ikke ved udtrykkelig

traktatmæssig bestemmelse er gjort begrænsning i denne ret. Det følger af disse begrænsninger, at foranstaltningerne skal være i overensstemmelse med fællesskabsrettens formelle krav, især forordning nr. 101/76 og Haag-resolutionen, ligesom de ikke må stride mod fællesskabsforanstaltninger, der er truffet på dette område. Medlemsstaterne er forpligtede til at søge at opnå Kommissionens godkendelse af sådanne foranstaltninger, ikke til at opnå Kommissionens bemyndigelse.

a) Udløbet af fristen den 31. december 1978, hvor Rådet senest efter tiltrædelsesaktens artikel 102 skulle træffe bevaringsforanstaltninger på fællesskabsplan, berørte ikke i sig selv medlemsstaternes beføjelse til at træffe sådanne foranstaltninger. Medlemsstaternes kompetence begrænses kun i det omfang, Rådet rent faktisk har truffet sådanne foranstaltninger.

Under alle omstændigheder har sagsforholdet på alle relevante tidspunkter været omfattet af den udtrykkelige ordlyd af Rådets afgørelser af 19. december 1978, 9. april og 25. juni 1979, der afløste hinanden, og som udtrykkeligt gav bemyndigelse til sådanne foranstaltninger.

b) Artikel 102 kan ikke fortolkes således, at den tillægger Rådet en enebeføjelse eller kompetence til at træffe bevaringsforanstaltninger. Den opstiller et klart krav om, at Rådet skal udøve sine beføjelser inden for en bestemt dato. Da Rådet kun kan handle efter enighed, kan dets efterlevelse ikke på nogen måde gennemtvinges; det kan ikke være hensigten med artikel 102, at dersom Rådet forsømmer denne pligt til rettidig optræden, skal fiskebestandene for altid forblive uden beskyttelse.

c) Rådet har imidlertid ikke forholdt sig helt passivt; uden at have gennemført udtømmende fællesskabsbevaringsforanstaltninger i overensstemmelse med dets forpligtelse efter artikel 102, har det dog gennemført en række afgørelser, hvori det udtaler sin hensigt om hurtigst muligt at nå til enighed om fællesskabsforanstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne og om spørgsmål i forbindelse hermed, og Rådet har i mellemtiden vedtaget midlertidige foranstaltninger, indtil definitiv enighed kan nås.

d) Lovligheden af de foranstaltninger, der blev truffet af Det forenede Kongerige, mens Rådets midlertidige foranstaltninger af 25. juni 1979 var gældende, må bedømmes på grundlag af de krav, der opstilles i denne afgørelse, der har ganske den samme status og er lige så bindende som Haag-resolutionen; spørgsmålet er derfor, hvorvidt Det forenede Kongeriges foranstaltninger blev truffet »i overensstemmelse med fremgangsmåderne og kriterierne« i Haag-resolutionen.

e) Det var på ingen måde Rådets hensigt at tildele Kommissionen en vetoet over for nationale bevaringsforanstaltninger; man valgte at henholde sig til kravet i Haag-resolutionen, hvorefter medlemsstaterne skal »søge at indhente Kommissionens godkendelse«.

f) Kommissionens anbringende, hvorefter artikel 102 bevirker, at medlemsstaternes beføjelser bringes til ophør, såfremt dette ikke er sket på en tidligere dato, savner grundlag. Det støttes ikke af Domstolens praksis; Domstolen har ikke hidtil skullet afgøre, hvorledes retsstillingen ville være, dersom den frist, der er

fastsat i artikel 102, skulle blive over-skredet, uden at Rådet fuldt ud har opfyldt sin pligt til at træffe bevaringsforanstaltninger.

g) Man kan ikke først hævde, at Rådet er enekompetent, og derefter anføre, at nationale foranstaltninger ikke desto mindre kræver Kommissionens godkendelse.

I denne henseende må det først fastslås, at Rådet rent faktisk har givet bemyndigelse til nationale foranstaltninger ved dets afgørelse af 25. juni 1979; desuden kan EØF-traktatens artikel 155 ikke fortolkes således, at den beføjelse Kommissionen til at bemyndige en medlemsstat til at træffe en foranstaltning, som den ikke selv havde beføjelse til at træffe. Hvad Kommissionen faktisk hævder er, at den er beføjet, ikke til at bemyndige en foranstaltning, som ikke er bemyndiget af Rådet, men til at nedlægge veto mod en foranstaltning, som er bemyndiget af Rådet.

h) Henvisningen i de »midlertidige« afgørelser af 19. december 1978, 9. april og 25. juni 1979 til fremgangsmåderne og kriterierne i Haag-resolutionen kan ikke forstås således, at den stiller krav til medlemsstaterne om at opnå Kommissionens bemyndigelse, snarere end at søge at indhente dens godkendelse.

i) Den franske regerings anbringende, hvorefter alle nationale beføjelser ophørte den 31. december 1978, støttes hverken af Domstolens praksis eller af tiltrædelsesaktens artikel 102; det gendrives af ordlyden af de »midlertidige« afgørelser og af de faktiske forhold: i 1979 indgav medlemsstaterne mindst 25 ansøgninger til Kommissionen om

godkendelse af nationale bevaringsforanstaltninger, herunder en ansøgning fra den franske regering.

j) Kommissionens subsidiære anbringende er lige så fejlagtigt som dens hovedanbringende: medlemsstaternes beføjelser har hidtil alene været begrænset af ordlyden af Haag-resolutionen, der alene kræver, at de »søger at indhente Kommissionens godkendelse«, ikke at opnå dens samtykke. Kommissionen har på ingen måde erhvervet en vetoet over for nationale bevaringsforanstaltninger.

k) Det er ganske utilladeligt at anmode Domstolen om at tage stilling til medlemsstaternes adfærd i udførelsen af deres lovgivningsfunktioner; i hvert fald kan en sådan undersøgelse ikke danne grundlag for, at der tillægges Kommissionen en vetoet.

B — Regler om fremgangsmåden

Kommissionen gør, om end kun subsidiært, gældende, at de pågældende foranstaltninger blev gennemført i strid med flere regler om fremgangsmåden.

a) Først den 19. juni 1979 modtog Kommissionen teksten til de fem bekendtgørelser, der var blevet udstedt af Det forenede Kongerige, skønt den havde anmodet herom i april, altså tre måneder efter den første meddelelse og efter den dato, hvor det oprindelig har været hensigten, at de skulle være trådt i kraft. En yderligere foranstaltning, der skulle træde i kraft den 1. juli 1979 og faktisk også gjorde det, blev først meddelt Kommissionen den 29. juni 1979. Det forenede Kongeriges regering søgte hverken at forklare eller begrunde

dette forhold; den har derfor klart tilsidesat sine forpligtelser efter Haag-resolutionen, hvorefter den skal konsultere Kommissionen »i samtlige faser af disse procedurer«.

Anbringendet om, at Kommissionen selv var ansvarlig for den manglende drøftelse, gendrives af kendsgerningerne.

Det er ikke berettiget at søge at opstille en sondring mellem »ændringer i fiskeriordningen«, jf. forordning nr. 101/76, der blot kræver meddelelse, og foranstaltninger, som Haag-resolutionen finder anvendelse på. Selv om ordlyden af resolutionen og artikel 3 i forordning nr. 101/76 ikke er den samme, finder de dog ikke anvendelse på forskellige kategorier af foranstaltninger. Haag-resolutionen må i overensstemmelse med Domstolens praksis fortolkes som omfattende alle bevaringsforanstaltninger.

I hvert fald er den frist på mindre end 48 timer inden den ændring, som Det forenede Kongerige agtede at foretage i gældende regler, ikke tilstrækkelig til at opfylde kravet i artikel 3 i forordning nr. 101/76.

b) De bekendtgørelser, der blev forelagt Kommissionen i juni 1979, indeholdt bestemmelser, der var forskellige fra dem, der var blevet meddelt den 21. marts.

c) Ved Rådets samling den 25. juni 1979 protesterede Det forenede Kongeriges regering mod fællesskabsforanstaltninger *qua* fællesskabsforanstaltninger, skønt man ikke havde indvendinger mod en række nationale foranstaltninger, der

havde samme virkninger. Den omstændighed, at man nægtede at vedtage visse foranstaltninger som fællesskabsforanstaltninger, skønt man materielt fuldt ud var enig i dem, er uforenelig med en medlemsstats forpligtelse efter traktaten, især artikel 5.

d) Med en enkelt undtagelse nægtede Det forenede Kongeriges regering at ændre de pågældende foranstaltninger i lyset af Kommissionens indvendinger. I den foreliggende sag kan denne nægtelse ikke objektivt begrundes gennem den påståede sene fremsættelse af henstillingen.

e) Det forenede Kongerige tilsidesatte sine forpligtelser efter Haag-resolutionen ved at vedtage de foranstaltninger, som det i overensstemmelse med artikel 3 i forordning nr. 101/76 gav meddelelse om, men hvorom det ikke indhentede Kommissionens godkendelse.

f) Det forenede Kongeriges regering undlod generelt i fornødent omfang at informere og konsultere Kommissionen og at give den tilstrækkelig tid til at træffe en afgørelse, hvilket er i strid med traktatens artikel 5 og Haag-resolutionen.

Den franske Republiks regering gør gældende, at Det forenede Kongerige i denne sag har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 5 i traktaten og Rådets afgørelser. Det forenede Kongerige har desuden tilsidesat artikel 2 og artikel 3 i forordning nr. 101/76 ved ikke rettidigt at have givet meddelelse om de påtænkte foranstaltninger til de andre medlemsstater.

Irlands regering anfører, at Det forenede Kongerige især har tilsidesat Haag-reso-

lutionen ved at undlade at give meddelelse og at samarbejde.

a) De oplysninger, som Det forenede Kongerige oprindelig meddelte Kommissionen, var ufuldstændige, især hvad angår foranstaltningerne vedrørende øen Man; rimelige henstillinger fra Kommissionen om supplerende oplysninger blev kun besvaret efter lang tids nølen, i nogle tilfælde endog efter, at de pågældende foranstaltninger var trådt i kraft. Det var den almindelige tendens i Det forenede Kongeriges holdning at anse forpligtelserne vedrørende fremgangsmåden i Rådets afgørelser af 1979 og i traktatens mere almindelige bestemmelser som en række rene formaliteter og ikke en egentlig pligt til at samarbejde ved at give passende meddelelse og fyldestgørende oplysninger om påtænkte foranstaltninger, og ved reelt at bestræbe sig på at nå til enighed forud for vedtagelsen af foranstaltninger, der i alvorlig grad kunne påvirke andre medlemsstaters fiskeres interesser.

b) Det anbringende, hvorefter visse af disse foranstaltninger blot var »ændringer i fiskeriordningen« og ikke fiskebevaringsforanstaltninger og derfor ikke underkastet kravene i Rådets afgørelser og Haag-resolutionen, kan ikke anerkendes. De pågældende foranstaltninger blev alle truffet i forbindelse med det formål at bevare fiskebestandene; den omstændighed, at ingen ny lovgivning eller bekendtgørelse blev gennemført i 1979 for fiskeri omkring øen Man, er irrelevant. De foranstaltninger, der i 1979 blev truffet af Det forenede Kongeriges og øen Man's myndigheder på grundlag af gældende bemyndigelseslovgivning, var i lige så høj grad underkastet fremgangsmåderne i Haag-resolutionen og artikel 3 i forordning nr.

101/76, som gennemførelsen af ny lovgivning eller nye bekendtgørelser om fiskerikontrol i det pågældende havområde ville have været det.

c) Under alle omstændigheder modtog Irland ikke forhåndsmeddelelse fra Det forenede Kongeriges eller øen Man's myndigheder om disse myndigheders påtænkte foranstaltninger for irske fiskerbådes fiskeri »uden for sæsonen« i farvandene inden for 12 mil fra øen Man's kyst, hverken i medfør af artikel 3 i forordning nr. 101/76 eller på anden måde.

Det forenede Kongeriges regering bestrider, at der er sket overtrædelse af bestemmelserne vedrørende de fremgangsmåder, der skal følges.

a) Den manglende konsultation må tilskrives Kommissionen, der i stedet for at acceptere forslaget om at drøfte de påtænkte foranstaltninger bad om at blive forelagt udkast til de omhandlede bekendtgørelser og således udsatte drøftelsen af forslagene, indtil der var truffet beslutning om disses endelige form.

I hvert fald har Kommissionen ingen ret til at få forelagt udkast til forskrifter; den har krav på rettidigt og i tilstrækkeligt omfang at få kendskab til, hvad der agtes gennemført, og til at blive konsulteret i samtlige faser af procedurerne. Det forenede Kongerige har fuldt ud opfyldt dette krav.

Kommissionen anvender to forskellige målestokke: adskillige foranstaltninger, der er truffet af andre medlemsstater, blev ikke meddelt Kommissionen før end

nogen tid efter, at de var trådt i kraft. Desuden er der ikke ved fællesskabsretten fastsat nogen frist for meddelelse.

visse materielle overtrædelser af fællesskabsretten.

Haag-resolutionen angår ensidige foranstaltninger til bevaring af ressourcerne.

b) Forskellene mellem de bekendtgørelser, der blev meddelt Kommissionen den 21. marts 1979, og dem, der blev meddelt i juni var ubetydelige.

a) Den hurtige indførelse af en forøget netmaskestørrelse for trawlnet og af en mindstefangststørrelse for jomfruhummer var unødvendig og ubillig over for fiskerne. Foranstaltningerne anfægtes ikke som sådan; sagen angår den forha-stende gennemførelse.

c) Grundene til, at en medlemsstat tager skridt i Rådet, der er Fællesskabets lovgivningsorgan, er ikke omfattet af Domstolens kompetence.

d) At indbringe en politisk klage for Domstolen er det samme som at opfordre Domstolen til at gribe ind i en anden fællesskabsinstitutions interne funktion i strid med kravene i EØF-traktatens artikel 4, stk. 1.

Faktisk blev henstillingen om at ændre udkastene ikke fremsat over for Det forenede Kongeriges regering før end den 27. juni 1979, tre dage før de trådte i kraft; denne henstilling var for sent fremsat.

Det forenede Kongerige burde have gennemført en overgangsperiode på adskillige uger, hvorved fiskerne ville have fået rimelig tid til at afskrive og erstatte de net, som de hidtil havde anvendt; fiskerne havde en berettiget forventning om, at de gældende regler ville blive opretholdt. Beskyttelsen af denne berettigede forventning krævede, at en overgangsperiode blev tilstået. Ved at nægte dette har Det forenede Kongerige tilsidesat sin pligt til alene at træffe bevaringsforanstaltninger, der er absolut nødvendige, og til at undlade — således som det er forpligtet til efter EØF-traktatens artikel 5 — at skabe unødvendige og urimelige vanskeligheder og tab for andre medlemsstaters fiskere, eller til i det mindste at mindske sådanne vanskeligheder eller tab.

e) Da de pågældende foranstaltninger var ændringer i fiskeriordningen, og ikke bevaringsforanstaltninger, så opstod der ikke noget spørgsmål om at søge Kommissionens godkendelse i hht. Haag-resolutionen.

De pågældende foranstaltninger gav anledning til forskellige episoder: opbringning af flere franske fiskerbåde og indledning af straffesag mod og domfældelse af deres skippere.

C — *Visse materielle bestemmelser i de pågældende foranstaltninger*

Kommissionen mener, at Det forenede Kongeriges foranstaltninger indebærer

b) De aftaler, der blev indgået mellem Det forenede Kongeriges og øen Man's regeringer om de betingelser, der var fastlagt for sildefiskeriet i den nordlige del af Det irske Hav, gjorde det nødvendigt for fiskere at besidde en licens for at

kunne fiske inden for 12 mile-zonen omkring øen Man; de indebar kvantitative restriktioner i form af kvoter pr. fisker og pr. fiskedag; det var muligt at begrænse antallet af licenser, ligesom landing af fangst var forbeholdt fiskere, der var i besiddelse af en landingslicens, der kun blev udstedt til indehavere af en fiskerilicens.

Irske fiskere blev underkastet mange former for forskelsbehandling, sammenlignet med Det forenede Kongeriges og øen Man's fiskere: de blev ikke rettidigt underrettet om pligten til at være i besiddelse af en licens; de blev ikke sat i stand til at opfylde kravet på sædvanlig og rimelig måde; kriterier vedrørende »historiske interesser« blev anvendt over for dem, hvorved de blev forpligtet til at anerkende, at de havde fisket uden licens i 1977 og 1978, eller til at mindske deres individuelle krav på at have »en historisk interesse« i de pågældende former for fiskeri. De blev generelt set udsat for en særdeles spidsfindig form for administrativ obstruktion.

Selv om Fællesskabets fiskeriregler ikke gjaldt for øen Man, så forbyder artikel 4 i protokol nr. 3 til tiltrædelsesakten utvetydigt enhver form for diskrimination.

Den franske Republiks regering mener, at foranstaltningen, der forøger netmaskestørrelsen for fiskegarn ved hummerfiskeri, er uforenelig med fællesskabsretten.

a) Det forenede Kongeriges ensidige gennemførelse den 1. juli 1979 af en maskestørrelse på 70 mm er forhastet, når henses til bevaringsbehovene for denne art.

Kommissionens oprindelige forslag foreskrev gennemførelse af en sådan foranstaltning den 1. september 1979; gennemførelsesdatoen den 1. juli 1979 står i modsætning til Rådets erklæring ved samlingen den 4. april 1979, den savner videnskabelig berettigelse og bryder den enighed, der var nået i Rådet.

b) De pågældende foranstaltninger skaber en uberettiget forskelsbehandling mellem medlemsstaterne og mellem forskellige former for fiskeri.

Den pludselige ændring i maskestørrelsen til 70 mm er egnet til at fremskynde en udvikling, hvor britiske hummerfiskere gradvis afløser franske fiskere. Da bestanden af jomfruhummere ikke er truet, kan ændringen til en maskestørrelse på 70 mm kun skyldes ønsket om at nedsætte bifangsterne af andre arter, der lever på bunden; dette forhold kan kritiseres videnskabeligt, politisk og retligt.

c) Den ensidige britiske afgørelse om maskestørrelsen ved hummerfiskeri kan skade udformningen af en fælles fiskeripolitik og bringe en sådan i fare.

d) Den pågældende foranstaltning påfører franske fiskere alvorlige økonomiske tab, der er af en sådan størrelsesorden, at de bevæger fiskere til ikke længere at opsøge farvande, hvor de traditionelt har udøvet deres virksomhed i overensstemmelse med deres historiske rettigheder og fællesskabsretten. Dette tab består i opbringning af fiskerbåde, bødepålæg til skipperne, konfiskation af redskaber og den afskrækkelseffekt,

hvis virkninger er langt føleligere for franske fiskere, der traditionelt fisker i disse farvande.

Irlands regering anfører imod foranstaltningerne angående sildefiskeriet i farvandede omkring øen Man og i den nordlige del af Det irske Hav, at disse indebærer en forskelsbehandling af irske fiskere.

Fællesskabets regler, herunder forbudet med forskelsbehandling, finder anvendelse på farvandede inden for øen Man's 12 milezone, hvis ikke fra tre mil fra kysten og udefter, så i det mindste fra seks mil fra kysten og udefter. Irlands og irske fiskeres traditionelle ret efter London-konventionen af 1964 til at drive fiskeri inden for det fastsatte område mellem seks og 12 mil fra øen Man's vestlige kyst er desuden gældende efter fællesskabstraktaterne, især artikel 100, stk. 2, i tiltrædelsesakten. Udøvelsen af Irlands særlige fiskerettigheder er tillige omfattet af reglen om »den samme behandling« i artikel 4 i protokol nr. 3 til tiltrædelsesakten om Kanaløerne og øen Man.

Først på et sent tidspunkt modtog irske fiskere eller deres repræsentanter ansøgningsskemaer om deltagelse i fiskeriet omkring øen Man og i den nordlige del af Det irske Hav, såvel for højsæsonen som uden for denne, herunder i zonen mellem seks og 12 mil ud for øen Man's kyst; deres stilling blev desuden bekræftet af, at de skulle bevise deres »historiske interesse«.

Selve licensordningen for fiskeri i farvandede omkring øen Man i 1979, herunder kriteriet om den »historiske interesse«, indebar en forskelsbehandling af irske fiskere, således som ordningen blev

administreret af øen Man's og Det forenede Kongeriges myndigheder.

Det forenede Kongeriges regering anser de påståede materielle overtrædelser for at være ugrundede.

a) Forøgelsen af maskestørrelsen for net til hummerfiskeri, fastsættelsen af en mindstelandingsstørrelse for jomfruhummere og af maskestørrelsen ved fiskeri efter torskefisk støttede sig på gode videnskabelige grunde, især på anbefalinger fra International Council for the Exploration of the Sea; Det forenede Kongerige havde et tilstrækkeligt grundlag for at nægte at gå ind på den foreslåede fællesskabsordning, der ville have forsinket gennemførelsen af sådanne foranstaltninger.

Bevaringsforanstaltninger, der gennemføres i den hensigt på lang sigt at forøge fangsterne af alle berørte fiskearter, kan på kort sigt medføre forbigående tab for fiskere.

En forsinkelse af gennemførelsen af foranstaltningerne til efter 1. juli 1979 ville have været til skade for bestandene og derfor også have mindsket fiskernes indkomster; de pågældende foranstaltninger var derfor både passende og nødvendige.

Gennemførelsen af en midlertidig foranstaltning vedrørende fiskeri efter jomfruhummer var ikke i strid med Rådets erklæring af 4. april 1979.

Den franske regerings kritik grunder sig på sociale og økonomiske hensyn, hvorimod de pågældende foranstaltninger i det væsentlige grunder sig på videnskabelige anbefalinger fra International Council for the Exploration of the Sea.

b) Anbringenderne vedrørende udstedelsen af licenser for sildefiskeri til irske både kan kun angå fiskeri i fangståret 1979 i farvandene, der er beliggende mellem seks og 12 mil fra øen Man's basislinjer; de fællesskabsretlige regler, der fastlægger fiskeribeværingsforanstaltninger, finder ikke anvendelse på disse farvande, hvilket især følger af EØF-traktatens nye artikel 227, stk. 5, litra c), og af protokol nr. 3 til tiltrædelsesakten.

Der er i denne sag ikke blevet godtgjort nogen forskelsbehandling af irske fiskere. Det lille antal licenser, der er blevet meddelt irske fiskere, hænger sammen med det forhold, at der efter historiske kriterier kun hjemledes en lille andel.

V — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 9. december 1980 blev der afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Domstolen af Kommissionen ved dens fuldmægtigede Donald W. Allen og John Temple Lang, af Den franske Republik, ved dens befuldmægtigede Gilbert Guillaume, af Irland, ved Declan N. C. Budd, B.L., og af Det forenede Kongerige, ved Lord Advocate, Lord Mackay of Clashfern, Q.C., bistået af Peter G. Langdon-Davies og Cushing som sagkyndigt vidne.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. februar 1981.

Præmisser

- 1 Ved stævning, indleveret til Domstolens justitskontor den 13. november 1979, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om dom for, at Det forenede Kongerige har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler det i medfør af traktaten, ved for havfiskeri at anvende ensidige foranstaltninger, dels fem bekendtgørelser vedrørende netmaskestørrelser og en mindstelandingsstørrelse for visse fiskearter, dels en licensordning for fiskeri i Det irske Hav og farvandene omkring øen Man.
- 2 De førstnævnte foranstaltninger består af følgende bekendtgørelser, der blev sat i kraft den 1. juli 1979:
 - The Fishing Nets (North-East Atlantic) (Variation) Order 1979, SI nr. 744;
 - The Immature Sea Fish Order 1979, SI nr. 741;

- The Immature Nephrops Order 1979, SI nr. 742;
- The Nephrops Tails (Restrictions on Landing) Order 1979, SI nr. 743;
- The Sea Fish (Minimum Size) (Amendment) Order (Northern Ireland) 1979, SI nr. 235.

- 3 Bestemmelserne, der gjaldt for Det irske Hav og farvandene omkring øen Man har hjemmel i to bekendtgørelser:

- The Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977, SI nr. 1388, og
- The Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977, SI nr. 1389.

Det bemærkes, at der er tale om de samme foranstaltninger, som Domstolen allerede har taget stilling til i dommen af 10. juli 1980 (*Kommissionen mod Det forenede Kongerige*, sag 32/79).

Sagens baggrund

- 4 Det er almindelig kendt, at Rådet ved begyndelsen af 1979 ikke vedtog de nødvendige bestemmelser, skønt Kommissionen i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 102 havde foreslået gennemførelsen af en række foranstaltninger til bevaring af fiskeressourcerne i farvandene, henhørende under medlemsstaternes jurisdiktion. Under disse omstændigheder gennemførte Rådet midlertidige foranstaltninger, der gjaldt for begrænsede tidsrum, og som med mellemrum blev forlænget. Disse afgørelser, der er enslydende, er dateret 19. december 1978 (ikke offentliggjort), 9. april 1979, nr. 79/383 (EFT L 93, s. 40) og 25. juni 1979, nr. 79/590 (EFT L 161, s. 46). Den sidstnævnte afgørelse, der var gældende på det tidspunkt, da de førstnævnte fem bekendtgørelser trådte i kraft, har følgende ordlyd:

»Rådets afgørelse
af 25. juni 1979

på grundlag af traktaterne, om fiskeri i farvande, der hører under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion, truffet som foreløbig ordning indtil vedtagelse af definitive fællesskabsforanstaltninger

Rådet agter så hurtigt som muligt i 1979 at nå til enighed om fællesskabsforanstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne og om spørgsmål i forbindelse hermed. Indtil der træffes afgørelse i denne sag og

under henvisning til artikel 102 i tiltrædelsesakten samt til behovet for at beskytte de biologiske ressourcer og opretholde passende forbindelser med tredjelande i fiskerispørgsmål, vedtog Rådet den 19. december 1978 og den 9. april 1979 visse midlertidige foranstaltninger, der har været i kraft henholdsvis fra den 1. januar 1979 til den 31. marts 1979 og fra den 1. april 1979 til den 30. juni 1979. I fortsættelse heraf vedtager Rådet følgende midlertidige foranstaltninger, som finder anvendelse fra den 1. juli 1979, og indtil Rådet definitivt er nået til enighed, dog senest indtil den 31. oktober 1979.

1. Medlemsstaterne skal drive fiskeri på en sådan måde, at der ved de fangster, som tages med deres fartøjer i overgangsperioden, tages hensyn til den samlede tilladte fangst (TAC), der blev foreslået Rådet af Kommissionen i dennes meddelelser af 23. november 1978 og 16. februar 1979, og til den del af TAC, som er tildelt tredjelande inden for rammerne af de aftaler og arrangementer, som Fællesskabet har indgået med disse lande. De fangster, der tages i overgangsperioden, afskrives på de mængder, som Rådet træffer endelig afgørelse om at tillade for 1979.
2. Med hensyn til tekniske foranstaltninger til bevarelse af og kontrol med fiskeressourcerne skal medlemsstaterne anvende de samme foranstaltninger som dem, de anvendte den 3. november 1976, samt andre foranstaltninger, der er truffet i overensstemmelse med fremgangsmåderne og kriterierne i bilag VI til Rådets resolution af 3. november 1976.«
- 5 Ved skrivelse af 21. marts 1979 meddelte Det forenede Kongeriges regering Kommissionen, at den med virkning fra 1. juni 1979 havde til hensigt at sætte en række foranstaltninger til bevaring af fiskeressourcerne i kraft vedrørende netmaskestørrelser, mindstelandingsstørrelser og bifangster, og at den søgte om Kommissionens godkendelse hertil i medfør af bilag VI til Haag-resolutionen (herefter benævnt »Haag-resolutionen«, som ikke er blevet offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende, men som blev citeret i Domstolens dom af 16. februar 1978, *Kommissionen mod Irland*, sag 61/77, Sml. 1978, s. 417, præmis 37). Senere meddelte regeringen Kommissionen, at de påtænkte foranstaltninger først ville blive sat i kraft den 1. juli.
- 6 Kommissionen forbeholdt sig sin stilling, indtil den havde fået forelagt den fuldstændige ordlyd af de påtænkte foranstaltninger, og Det forenede

Kongeriges regering tilstillede den 19. juni 1979 Kommissionen fem forslag til bekendtgørelser og den 29. juni 1979 et sjette, der erstattede et af de førstnævnte fem. I den følgende udveksling af skrivelser i sagen med Det forenede Kongeriges regering understregede Kommissionen gentagne gange, at de foreslåede foranstaltninger ikke kunne sættes i kraft uden dens godkendelse, eftersom sagsforholdet henhørte under Fællesskabets kompetence.

- 7 De pågældende foranstaltninger trådte i kraft den 1. juli 1979.
- 8 Ved skrivelse af 6. juli 1979 meddelte Kommissionen Det forenede Kongeriges regering, at sagen i medfør af traktatens artikel 169 ville blive indbragt for Domstolen. Ved skrivelse af 31. juli 1979 modtog Kommissionen regeringens bemærkninger og afgav den 3. august 1979 sin begrundede udtalelse om de førnævnte bekendtgørelser og den 2. oktober 1979 om striden vedrørende fiskeriet i Det irske Hav og i farvandene omkring øen Man.
- 9 Sagens parter bestrider ikke, at de bekendtgørelser, som Det forenede Kongerige satte i kraft den 1. juli 1979, er egentlige bevaringsforanstaltninger, og at de — i det mindste i princippet — svarer til de foranstaltninger, der på det samme tidspunkt af Kommissionen blev foreslået Rådet med hensyn til samtlige de pågældende havområder. Kommissionens kritik hviler på den betragtning, at sådanne foranstaltninger ikke kan gennemføres effektivt, medmindre det sker for hele Fællesskabet, at Rådet ville have været i stand til at gennemføre dem i den ved traktaten foreskrevne form, dersom ikke Det forenede Kongerige havde blokeret beslutningsprocessen i Rådet, og at Det forenede Kongerige ved ensidigt at træffe de pågældende foranstaltninger har tiltaget sig beføjelser, der fra den 1. januar 1979 i deres helhed tilkommer Fællesskabet. Kommissionen mener derfor, at de omstridte foranstaltninger under disse omstændigheder ikke kunne træffes uden dens godkendelse.
- 10 Kommissionen har gennemgået indholdet af de forskellige gennemførte foranstaltninger, men kun som en subsidær betragtning, for at vise, at selv om de er egentlige bevaringsforanstaltninger, betyder deres gennemførelse et

brud på princippet om lige behandling af alle Fællesskabets fiskere, enten med hensyn til det tidspunkt, hvor de trådte i kraft, eller med hensyn til betingelserne for deres anvendelse.

- 11 Den franske Republiks regering og Irlands regering har udtrykt deres tilslutning til Kommissionens synspunkter.
- 12 Den franske regering anfører, at fiskerispørgsmål og nærmere bestemt bevaring af fiskearter er omfattet af de beføjelser, der udtrykkeligt er overført til Fællesskabet, og understreger, at alle nationale beføjelser vedrørende bevaringsforanstaltninger fuldstændigt og uigenkaldeligt ophørte den 31. december 1978. I overensstemmelse med Domstolens praksis må der derfor foretages en grundlæggende sontring mellem den periode, der udløb den 31. december 1978, og den følgende periode. Herefter henhører beføjelsen til at træffe foranstaltninger til beskyttelse af havets biologiske ressourcer alene under Fællesskabets og nærmere bestemt Rådets kompetence. Rådet kan ikke uden at tilsidesætte bestemmelserne i artikel 102 genskabe en beføjelse for medlemsstaterne, som de definitivt har mistet. Når henses til disse retlige omstændigheder, må Rådets afgørelser opfattes som afgørelser, der »fastholder« og fastsætter bevaringsforanstaltningerne, således som disse forelå ved udløbet af overgangsperioden, og ikke som afgørelser, der delegerer eller overfører kompetence.
- 13 Mens Irlands regering støtter Kommissionens søgsmål, kan den imidlertid ikke anerkende den franske regerings synspunkt med hensyn til spørgsmålet om beføjelser. Den mener, at forholdet reguleres af Rådets ovenfor anførte, successive afgørelser, men vil ikke udelukke muligheden for, at Rådet efter udløbet af den periode, der er fastsat i tiltrædelsesaktens artikel 102, kunne have vedtaget regler, fremgangsmåder og kriterier, i hht. hvilke medlemsstaterne på egen hånd kunne have handlet i stedet for Rådet, dersom omstændighederne skulle nødvendiggøre uopsættelige bevaringsforanstaltninger.
- 14 Det forenede Kongeriges regering hævder, at så længe Rådet ikke har udøvet de beføjelser, der ved tiltrædelsesaktens artikel 102 er tillagt det, bevarer medlemsstaterne selv efter udløbet af den periode, der er fastsat i

denne artikel, de residuelle beføjelser og forpligtelser, indtil Fællesskabet fuldt ud har udøvet sine beføjelser. Det bestrides ikke, at de foranstaltninger, der under disse omstændigheder gennemføres af medlemsstaterne, må være i overensstemmelse med alle relevante bestemmelser i fællesskabsretten; det virkelige spørgsmål i nærværende sag er derfor, hvorvidt foranstaltningerne strider mod gældende fællesskabslovgivning, og hvorvidt Det forenede Kongerige ved at gennemføre dem har tilsidesat en af dets forpligtelser efter fællesskabsretten.

- 15 Regeringen for Det forenede Kongerige anfører, at på det tidspunkt, hvor den gennemførte de fem omhandlede bekendtgørelser, var ingen fællesskabslovgivning herom i kraft, ligesom der ikke var nogen fællesskabslovgivning, der vedrørte sildefiskeriet i Det irske Hav og farvandene omkring øen Man. Regeringen mener, at den har opfyldt de forpligtelser, der følger af Rådets afgørelser og Haag-resolutionen, når henses til, at den har konsulteret Kommissionen på alle trin under gennemførelsen af de omstridte foranstaltninger og søgt dens godkendelse. Derimod er den ikke enig i, at resolutionen og afgørelserne, der forlængede dens gyldighed, kan fortolkes som indebærende et krav om Kommissionens forudgående godkendelse af ethvert skridt fra medlemsstaternes side.
- 16 Når henses til de usikre omstændigheder, der præger retstilstanden på det pågældende område, skal det først fastslås, hvad der var gældende fællesskabsret med hensyn til bevaringsforanstaltninger i den pågældende periode. Når retstilstandens grundlag er fastlagt, er det nødvendigt at undersøge dels spørgsmålet, om vedtagelse af de fem bekendtgørelser, der anfægtes af Kommissionen, er forenelig med fællesskabsretten, dels det herfra forskellige spørgsmål om fiskerisituationen i Det irske Hav og farvandene omkring øen Man, der rejser særlige retlige problemer.

Retstilstanden på det pågældende tidspunkt

- 17 I tidligere domme og senest i dommen af 10. juli 1980, der allerede er blevet omtalt, har Domstolen haft lejlighed til at fremdrage de bestanddele af fællesskabsretten, der finder anvendelse på dette område. Den situation, der beskrives i disse domme, har i mellemtiden undergået en væsentlig foran-

dring, idet beføjelsen til at træffe foranstaltninger inden for den fælles fiskeripolitik med hensyn til bevarelse af havets ressourcer — efter udløbet den 1. januar 1979 af den overgangsperiode, der er fastsat i tiltrædelsesaktens artikel 102 — fuldstændigt og endeligt tilkommer Fællesskabet.

- 18 Medlemsstaterne er derfor ikke længere berettiget til selv at udøve nogen beføjelse i spørgsmålet om bevaringsforanstaltninger i farvandene, der henhører under deres jurisdiktion. Gennemførelsen af sådanne foranstaltninger med de restriktioner, som de indebærer for fiskerivirksomhed, er fra denne dato et anliggende, der hører under fællesskabsretten. Som Kommissionen med rette har anført, er de ressourcer, som medlemsstaternes fiskere har en lige adgang til, herefter underkastet fællesskabsrettens regler.
- 19 Det er i lyset af dette princip, at retstilstanden må vurderes. Den kendetegnes ved den omstændighed, at på et område, hvor beføjelserne hviler hos Fællesskabet, har Rådet ikke inden for de fastsatte frister gennemført de bevaringsforanstaltninger, der er foreskrevet i tiltrædelsesaktens artikel 102.
- 20 Det må i denne henseende først understreges, at da overførslen til Fællesskabet af beføjelser på dette område er fuldstændig og endelig, kan en sådan undladelse ikke i noget tilfælde genoplive medlemsstaternes kompetence og frihed til at optræde ensidigt på dette område.
- 21 Det forhold, at Rådet ikke har gennemført bestemmelser i de former og efter de fremgangsmåder, der er foreskrevet i traktaten, medfører, således som det er blevet anført af den franske regering, at de bevaringsforanstaltninger, der var gældende ved udløbet af den periode, der er fastsat i tiltrædelsesaktens artikel 102, opretholdes i den skikkelse, som de havde ved udløbet af den overgangsperiode, der fastsættes ved denne bestemmelse.
- 22 Det er imidlertid ikke muligt at udstrække dette synspunkt så vidt, at medlemsstaterne fuldstændig er afskåret fra eventuelt at ændre de gældende bevaringsforanstaltninger under hensyn til udviklingen i de biologiske og tekniske forhold inden for den pågældende sektor. Sådanne ændringer af

begrænset rækkevidde kan ikke indebære en ny bevarelsespolitik fra medlemsstaternes side, eftersom beføjelsen til at vedtage en sådan politik fremover tilkommer fællesskabsinstitutionerne.

- 23 Når henses til den situation, der er opstået ved Rådets passivitet, må de betingelser, hvorunder sådanne foranstaltninger kan træffes, bestemmes ved hjælp af samtlige foreliggende retlige bestanddele, selv om disse også måtte være ufuldstændige, mens lakunerne må udfyldes med de systematiske principper, som Fællesskabet hviler på. Disse principper kræver af Fællesskabet, at det under alle forhold fastholder sin adgang til at opfylde sine forpligtelser under hensyntagen til det krav om en afbalanceret udvikling, som traktaten sigter mod.
- 24 Det bemærkes først i denne henseende, at på tidspunktet for de begivenheder, der ligger til grund for striden, havde Kommissionen forelagt de i tiltrædelsesaktens artikel 102 foreskrevne forslag, således at der for Rådet forelå et forslag om gennemførelse af fuldstændige bevaringsforanstaltninger. Selv om Rådet ikke fulgte disse forslag, så fastlagde det i det mindste visse retningslinjer, der kommer til udtryk i de ovenfor anførte afgørelser, især i afgørelsen af 25. juni 1979, der fandt anvendelse på tidspunktet for de pågældende begivenheder.
- 25 Disse afgørelser, der især var af midlertidigt art, gennemfører Kommissionens forslag om en samlet fangstrate (TAC) til begrænsning af de samlede fiskeriaktiviteter i den pågældende periode. De fastholder desuden de tekniske bevarings- og kontrolforanstaltninger for fiskeressourcerne, der var i kraft på det relevante tidspunkt. De afspejler således dels Rådets hensigt om at styrke den autoritet, der tilkommer Kommissionens forslag, dels dets hensigt om at forhindre, at medlemsstaterne ændrer gældende bevaringsforanstaltninger, hvor der ikke foreligger et anerkendt behov herfor.
- 26 Hvad angår sådanne ændringer i gældende bevaringsforanstaltninger, der kan være nødvendige, henviser de omtalte afgørelser til »fremgangsmåderne og kriterierne« i Haag-resolutionen. Det bemærkes, at denne resolution i princippet udelukker ensidige foranstaltninger fra medlemsstaternes side, og at den i mangel af fællesskabsforanstaltninger alene tillader, at der træffes

foranstaltninger til beskyttelse af ressourcerne og det på en sådan måde, at forskelsbehandling undgås. Den understreger desuden, at sådanne foranstaltninger ikke foregriber de retningslinjer, der som Fællesskabets politik skal vedtages til bevarelse af ressourcerne.

- 27 Inden vedtagelsen af sådanne foranstaltninger skal den pågældende medlemsstat søge Kommissionens godkendelse, og denne skal konsulteres i samtlige procedures faser. Det bemærkes, at disse betingelser, der oprindeligt blev opstillet i den overgangsperiode, der er fastsat ved tiltrædelsesaktens artikel 102, fremover må betragtes i lyset af en ny situation, der kendetegnes ved Fællesskabets enekompetence i dette spørgsmål og ved den fulde retsvirkning af fællesskabsrettens relevante bestemmelser, dog med forbehold af overgangsbestemmelserne i tiltrædelsesaktens artikler 100, 101 og 103, hvis anvendelse der imidlertid ikke opstår spørgsmål om i nærværende sag.
- 28 Ifølge traktatens artikel 5 skal medlemsstaterne træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at fremme virkeliggørelsen af Fællesskabets opgave, og afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af traktatens målsætning i fare. Denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne særlige handle- og undladelsespligter i en situation, hvor Kommissionen for at opfylde hastende bevaringsbehov har forelagt Rådet forslag, der repræsenterer et udgangspunkt for en samlet optræden fra Fællesskabets side, selv om disse ikke er blevet vedtaget af Rådet.
- 29 Det bemærkes endvidere, at ifølge traktatens artikel 7 skal der med forbehold af de ovennævnte undtagelser gives Fællesskabets fiskere lige adgang til de fiskebestande, der er undergivet medlemsstaternes jurisdiktion. Det er alene Rådet, der er kompetent til at fastsætte betingelserne for en sådan adgang i overensstemmelse med de fremgangsmåder, der er fastsat i traktatens artikel 43, stk. 2, tredje underafsnit, og tiltrædelsesaktens artikel 102. Denne retstilstand kan ikke ændres ved foranstaltninger, der ensidigt træffes af medlemsstaterne.
- 30 Da der er tale om et område, som er forbeholdt Fællesskabets kompetence, og inden for hvilket medlemsstaterne derfor fremover kun kan handle i den

fælles interesse, må en medlemsstat, så længe Rådet endnu ikke har truffet passende foranstaltninger, kun iværksætte sådanne midlertidige bevaringsforanstaltninger, der efter forholdene måtte være nødvendige, i samarbejde med Kommissionen og under skyldig hensyntagen til den generelle overvågningsrolle, som er pålagt denne institution ved artikel 155 jf. i det foreliggende tilfælde afgørelsen af 25. juni 1979 og de andre tilsvarende afgørelser.

- 31 I en situation, der var kendetegnet ved Rådets passivitet og ved, at de bevaringsforanstaltninger, som var i kraft ved udløbet af den i tiltrædelsesaktens artikel 102 omhandlede periode, i princippet fortsat bestod, indebar afgørelsen af 25. juni 1979 og de senere tilsvarende afgørelser — samt de krav, som er forbundet med Fællesskabets beskyttelse af den fælles interesse og af dets egne beføjelsers ukrænkelighed — ikke blot en forpligtelse for medlemsstaterne til i fornødent omfang at konsultere Kommissionen og loyalt søge dennes godkendelse, men også en forpligtelse til ikke at indføre nationale bevaringsforanstaltninger uden hensyn til de indvendinger, forbehold eller betingelser, som måtte være kommet til udtryk fra Kommissionens side.
- 32 Denne samarbejdsproces mellem medlemsstaterne og Kommissionen er blevet bekræftet ved en praksis, der er blevet almindeligt fulgt, idet Kommissionen har taget stilling til et stort antal nationale bevaringsforanstaltninger, der er blevet meddelt den af de forskellige pågældende medlemsstater, ligesom den, hvor det har været nødvendigt, har fremsat sine forbehold eller betingelser (jf. vedrørende den pågældende periode meddelelser offentliggjort i EFT C 154, 1978, s. 5, EFT C 119, 1979, s. 5, og EFT C 133 og C 237, 1980, begge s. 2).
- 33 Det er i lyset af den således fastlagte retstilstand, at der skal tages stilling til de to grupper af foranstaltninger, der er tvistens genstand.

De bekendtgørelser, der anfægtes af Kommissionen

- 34 Det forenede Kongeriges regering har anført, at de fem bekendtgørelser, der anfægtes af Kommissionen, af regeringen blev forelagt til forudgående

konsultation i overensstemmelse med Rådets afgørelser og den fremgangsmåde, der er fastlagt ved Haag-resolutionen. Det kan ikke gøres gældende over for regeringen, at den har sat dem i kraft, inden Kommissionens synspunkter blev indhentet, allerede fordi det følger af de oplysninger, som Kommissionen selv har meddelt, at flertallet af de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet, på det pågældende tidspunkt først var blevet meddelt efter, at de var blevet sat i kraft, og at tilfælde med forudgående godkendelse var en undtagelse.

- 35 Det må i denne henseende fastslås, at den konsultation, som Det forenede Kongeriges regering foretog, var utilfredsstillende og ikke kan anses som værende i overensstemmelse med kravene i Rådets afgørelser. Ganske vist blev Kommissionen den 21. marts 1979 oplyst om regeringens hensigter, men først den 19. juni var den i stand til at gøre sig bekendt med ordlyden af de påtænkte foranstaltninger. Når henses til sagens indviklede tekniske beskaffenhed er det klart, at en sådan fremgangsmåde ikke tillod Kommissionen at efterprøve de mange omstændigheder, som de påtænkte foranstaltninger indebar, og effektivt at udøve den overvågningspligt, der er pålagt den i medfør af traktatens artikel 155.
- 36 Det bemærkes, at Kommissionen fremsatte sine forbehold allerede i begyndelsen af konsultationsproceduren, og at den udtrykkeligt gentog dem den 22. og 27. juni efter at have fået kendskab til foranstaltningernes ordlyd og tilkendegivet sin hensigt om ikke at godkende dem, før end en mere grundig undersøgelse havde gjort det muligt at finde et grundlag for enighed. Disse synspunkter gav ikke Det forenede Kongeriges regering anledning til yderligere skridt, og foranstaltningerne blev sat i kraft den 1. juli 1979 med det resultat, at Kommissionen ved skrivelse af 6. juli 1979 straks indledte den fremgangsmåde, der er foreskrevet ved traktatens artikel 169.
- 37 Det forenede Kongeriges anbringende om, at Kommissionen i andre tilfælde med tilbagevirkende kraft godkendte foranstaltninger, som medlemsstaterne allerede havde sat i kraft, kan ikke ændre dette synspunkt. Det er godtgjort, at i alle de omtalte tilfælde blev de pågældende foranstaltninger faktisk senere godkendt, om fornødent efter at den pågældende stat havde accepteret de betingelser, som Kommissionen havde fastlagt. Om end den frem-

gangsmåde, som visse medlemsstater har fulgt på dette område, kan synes utilfredsstillende, når henses til den pligt til samarbejde, der er fastsat i traktatens artikel 5, så kan disse sager ikke sammenlignes med Det forenede Kongeriges omstridte foranstaltninger, i henseende til hvilke Kommissionen havde fremsat sine forbehold allerede fra konsultationsprocedurens begyndelse, og som den formelt fastholdt sine indvendinger mod.

- 38 Det fremgår således, at Det forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten, dels derved, at det gennem den anvendte konsultationsprocedure har forhindret Kommissionen i at kunne tage de påtænkte foranstaltninger under nærmere overvejelse, dels ved at have sat dem i kraft trods Kommissionens indvendinger.

Foranstaltningerne vedrørende Det irske Hav og farvandene omkring øen Man

- 39 Irlands regering, der tillægger denne del af striden en særlig betydning, har anmodet Domstolen om at afklare retstilstanden vedrørende anvendelsen af de relevante fællesskabsretlige regler i territorialfarvandene omkring øen Man.
- 40 Som Domstolen allerede har fastslået ved dom af 10. juli 1980, er det ikke i denne forbindelse nødvendigt at overveje øen Man's forfatningsretlige stilling eller forholdet mellem dette område og Fællesskabet, idet det klart fremgår af selve ordlyden af den pågældende bekendtgørelse, nemlig The Herring (Isle of Man) Licensing Order, SI nr. 1389, at denne foranstaltning blev truffet af den britiske regering i medfør af Det forenede Kongeriges lovgivning, hvorfor Det forenede Kongerige må bære det fulde ansvar for denne foranstaltning over for Fællesskabet.
- 41 Det er tilstrækkeligt at anføre, at retsgrundlaget for den fiskeriordning, der anfægtes af Kommissionen, i 1979 var den samme som den, Domstolen tog stilling til ved dom af 10. juli 1980 for årene 1977 og 1978. Selv om det fremgår af sagen, at der synes at være gennemført mindre lettelser i ordningen til fordel for irske fiskere, kan Domstolen kun fastholde, hvad den

fastslog i den ovennævnte dom, hvorefter den fiskerilicensordning, der fandt anvendelse i Det irske Hav og farvandene omkring øen Man, ikke havde været genstand for nogen konsultation, følgelig heller ikke havde opnået Kommissionens godkendelse, ligesom betingelserne for dens anvendelse udelukkende blev administreret af Det forenede Kongeriges myndigheder, uden at det var muligt for Fællesskabets institutioner, de andre medlemsstater, og personer, hvis interesser berørtes, at skaffe sig juridisk vished vedrørende ordningens faktiske anvendelse.

- 42 Ordningen indebærer i sig selv en overtrædelse af en af de grundlæggende regler på dette område som omtalt ovenfor, idet den udelukkede fiskere fra andre medlemsstater, og især fiskere fra Irland, fra adgang til fiskerizoner, der burde have været åbne for dem på lige fod med fiskere fra Det forenede Kongerige.
- 43 Domstolen må derfor gentage, at udfaldet af dommen af 10. juli 1980, hvorefter Det forenede Kongerige har krænket sine forpligtelser, tillige finder anvendelse for 1979. Det bemærkes endvidere, at ordningen, der har været anvendt i det pågældende havområde, skaber tvivl omkring de grundlæggende principper på dette område.

Sagens omkostninger

- 44 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, som taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Det forenede Kongerige har tabt sagen og betaler derfor sagens omkostninger, herunder intervenienternes omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. Det forenede Kongerige har krænket de forpligtelser, der påhviler det i medfør af EØF-traktaten, idet

- a) kongeriget den 1. juli 1979 uden tilstrækkelig forudgående konsultation og trods Kommissionens protester har iværksat følgende administrativt udstedte forskrifter:

- The Fishing Nets (North-East Atlantic) (Variation) Order 1979, SI nr. 744,
- The Immature Sea Fish Order 1979, SI nr. 741,
- The Immature Nephrops Order 1979, SI nr. 742,
- The Nephrops Tails (Restrictions on Landing) Order 1979, SI nr. 743,
- The Sea Fish (Minimum Size) (Amendment) Order (Northern Ireland) 1979, SI nr. 235;

b) kongeriget i Det irske Hav og farvandene omkring øen Man i medfør af The Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977, SI nr. 1388 og The Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977, SI nr. 1389, har anvendt en fiskerilicensordning, der hverken havde været gjort til genstand for nogen konsultation eller opnået Kommissionens godkendelse, og som udelukkende blev administreret af Det forenede Kongeriges myndigheder, uden at det var muligt for Fællesskabets institutioner, de andre medlemsstater, og personer, hvis interesser berørtes, at skaffe sig juridisk vished vedrørende ordningens faktiske anvendelse, hvorved fiskere fra andre medlemsstater blev udelukket fra fiskerizoner, der burde have været åbne for dem på lige fod med fiskere fra Det forenede Kongerige.

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

Mertens de Wilmars	Pescatore	Mackenzie Stuart	Koopmans	O'Keeffe
Bosco	Touffait	Due	Everling	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. maj 1981.

A. Van Houtte
Justissekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident