DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

14. november 2002 *

I sag C-140/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved T. van Rijn og K. Fitch, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved R. Magrill, som befuldmægtiget, bistået af barrister M. Hoskins, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland for hvert af årene 1991-1996 har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1), eller, med virkning fra den 1. januar 1993, artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1), samt artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (EFT L 207, s. 1), eller, med virkning fra den 1. januar 1994, artikel 2 i Rådet forordning (EØF) nr. 2847/93 af 12. oktober 1993 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik (EFT L 261, s. 1), artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 eller artikel 21 i forordning nr. 2847/93, artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 eller artikel 31 i forordning nr. 2847/93, idet det har undladt:

— at vedtage egnede foranstaltninger for udnyttelsen af de kvoter, det har fået tildelt

— at gennemføre de inspektioner og øvrige kontrolforanstaltninger, som er foreskrevet i de pågældende fællesskabsforordninger

— midlertidigt at indstille visse fiskeriaktiviteter, så snart kvoterne var opbrugt, og

— at træffe administrative foranstaltninger eller anlægge straffesag mod de skippere, som har overtrådt forordningerne, eller mod enhver anden, der er ansvarlig for overtrædelsen,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Wathelet, og dommerne C.W.A. Timmermans, A. La Pergola (refererende dommer), P. Jann og S. von Bahr,

generaladvokat: C. Stix-Hackl

justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. marts 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 12. april 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland for hvert af årene 1991-1996 har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1), eller, med virkning fra den 1. januar 1993, artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1), samt artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri (EFT L 207, s. 1), eller, med virkning fra den 1. januar 1994, artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 af 12. oktober 1993 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik (EFT L 261, s. 1), artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 eller artikel 21 i forordning nr. 2847/93, artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 eller artikel 31 i forordning nr. 2847/93, idet det har undladt:

— at vedtage egnede foranstaltninger for udnyttelsen af de kvoter, det har fået tildelt

— at gennemføre de inspektioner og øvrige kontrolforanstaltninger, som er foreskrevet i de pågældende fællesskabsforordninger

— midlertidigt at indstille visse fiskeriaktiviteter, så snart kvoterne var opbrugt, og

— at træffe administrative foranstaltninger eller anlægge straffesag mod de skippere, som har overtrådt forordningerne, eller mod enhver anden, der er ansvarlig for overtrædelsen.

Retsforskrifter

2 Forordning nr. 170/83 havde ifølge sin artikel 1, stk. 1, til formål »at beskytte fiskebankerne, bevare havets biologiske ressourcer og sikre en afbalanceret udnyttelse heraf på et varigt grundlag og på tilfredsstillende økonomiske og sociale betingelser«.

3 Ifølge artikel 2, stk. 2, litra d), og artikel 3 i forordning nr. 170/83 kunne de foranstaltninger, der vedtages i medfør af denne ordning, bestå i begrænsning af fiskeriindsatsen især ved begrænsning af »fangstmængderne« (dvs. de samlede tilladte fangstmængder, herefter »TAC«). Sådanne TAC fastsættes, hvis det findes nødvendigt, hvert år ved forordninger udstedt af Rådet, som træffer afgørelse efter forslag fra Kommissionen. Ved disse forordninger fastsættes der for det følgende kalenderår en TAC for hele Fællesskabet og en kvote for hver enkelt medlemsstat. De pågældende TAC og kvoterne fastsættes pr. bestand, dvs. pr. art for en bestemt zone.

4 Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 bestemmer:

»Medlemsstaterne fastsætter i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser de nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter. [...]«

5 Tilsvarende bestemmelser er indeholdt i forordning nr. 3760/92, som med virkning fra den 1. januar 1993 ophævede forordning nr. 170/83.

6 Artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3760/92 bestemmer:

»Medlemsstaterne meddeler hvert år Kommissionen, hvilke kriterier de har anvendt ved fordelingen af de disponible fangstmængder, de har fået tildelt, i overensstemmelse med fællesskabsretten og den fælles fiskeripolitik, og hvilke nærmere regler de har anvendt ved udnyttelsen af dem.«

7 Ved artikel 1 og 11 i forordning nr. 2241/87 blev der pålagt medlemsstaterne særlige forpligtelser hvad angår kontrollen med fiskeriaktiviteter og forvaltningen af kvoter.

8 Artikel 1, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2241/87 bestemte:

»1. For at sikre, at alle gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger overholdes, skal hver medlemsstat på sit område og inden for de

farvande, der hører under dens højhedsområde eller jurisdiktion, foretage overvågning af fiskeriet og dertil knyttet virksomhed. Den inspicerer fiskerfartøjer og alle aktiviteter, herunder landing, salg og opbevaring af fisk og registrering af landinger og salg, hvor inspektion kan gøre det muligt at efterprøve gennemførelsen af denne forordning.

2. Såfremt en medlemsstats kompetente myndigheder efter en overvågning eller inspektion i henhold til stk. 1 konstaterer, at de gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger ikke er overholdt, anlægger de straffesag eller træffer administrative foranstaltninger mod det pågældende fartøjs skipper eller enhver anden ansvarshavende person.«

9 Samme forordnings artikel 11, stk. 1-3, bestemte:

»1. Alle fangster af en kvoteret bestand eller gruppe af bestande, som tages af fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, afskrives på den kvote, der for den pågældende bestand eller gruppe af bestande er tildelt denne stat, uanset landingsstedet.

2. Hver medlemsstat fastsætter den dato, på hvilken fangsterne af en kvoteret bestand eller gruppe af bestande, taget af fiskerfartøjer, som fører dens flag eller er registreret i denne, må antages at have opbrugt den kvote, der er blevet den tildelt for denne bestand eller gruppe af bestande. Medlemsstaten nedlægger fra denne dato foreløbigt forbud mod fiskeri af fisk af denne bestand eller gruppe af bestande for de nævnte fartøjer samt forbud mod opbevaring om bord, omladning og landing, såfremt fangsterne er foretaget efter denne dato, og fastsætter den dato, indtil hvilken omladning og landing eller sidste meddelelse om fangster er tilladt. Denne foranstaltning meddeles straks Kommissionen, som underretter de øvrige medlemsstater herom.

3. Hvad angår en bestand eller gruppe af bestande, der er undergivet en TAC, kvote eller anden kvantitativ begrænsning, fastsætter Kommissionen efter en meddelelse i henhold til stk. 2 eller på eget initiativ på grundlag af de foreliggende oplysninger den dato, på hvilken de fangster, som er taget af fiskerfartøjer, som fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, må antages at have opbrugt den kvote, tildeling eller andel, som står til rådighed for denne medlemsstat eller alt efter omstændighederne for Fællesskabet.

I forbindelse med vurderingen af den i første afsnit omhandlede situation underretter Kommissionen de berørte medlemsstater om udsigten til et fiskeristop som følge af, at en TAC er opbrugt.

Fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, ophører med at fiske en art af en kvoteret bestand eller gruppe af bestande på den dato, på hvilken den kvote, der for denne art af den pågældende bestand eller gruppe af bestande er tildelt vedkommende medlemsstat, må antages at være opbrugt; disse fartøjer ophører med at omlade eller lande, lade omlade eller lande eller beholde disse fangster om bord, såfremt de er foretaget efter denne dato.«

10 Forordning nr. 2241/87 blev erstattet af forordning nr. 2847/93 med virkning fra den 1. januar 1994.

11 Denne forordnings artikel 2 bestemmer:

»1. For at sikre, at alle gældende regler vedrørende bevarelses- og kontrolforanstaltninger overholdes, skal hver medlemsstat på sit område og inden for de

farvande, der hører under dens højhedsområde eller jurisdiktion, foretage overvågning af fiskeriet og den dertil knyttede virksomhed. Medlemsstaten inspicerer fiskerfartøjer og fører tilsyn med alle aktiviteter, herunder landing, salg, transport og opbevaring af fisk samt registrering af landinger og salg, og efterprøver således, om denne forordning overholdes.

2. Fiskerfartøjer, der måtte udøve fiskerivirksomhed under et tredjelandsflag i farvande, der henhører under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion, undergives en ordning, der gør det muligt at følge fartøjernes bevægelser og modtage meddelelse om, hvilke fangster der medbringes.

Medlemsstaterne giver Kommissionen underretning om de gennemførelsesforanstaltninger, der træffes for at sikre overholdelsen af disse procedurer.

3. Uden for EF-fiskerizonen overvåger hver medlemsstat fiskeriet fra sine fiskerfartøjer, i den udstrækning det er nødvendigt for at sikre overholdelsen af de EF-bestemmelser, der gælder for sådanne farvande.

4. For at gøre inspektionen så effektiv og så økonomisk som mulig samordner medlemsstaterne deres kontrol. De kan i den forbindelse udarbejde fælles inspektionsprogrammer, som åbner mulighed for at inspicere EF-fiskerfartøjer i de i stk. 1 og 3 omhandlede farvande. Medlemsstaterne træffer foranstaltninger, der kan sikre, at deres myndigheder og Kommissionen gensidigt og regelmæssigt holdes underrettet om de indvundne erfaringer.«

12 Artikel 21, stk. 1-3, i forordning nr. 2847/93 har samme ordlyd som artikel 11 i forordning nr. 2241/87. Artikel 31 i forordning nr. 2847/93, som afløste artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at der træffes passende foranstaltninger, herunder indledning af en administrativ sag eller straffesag i overensstemmelse med den nationale lovgivning mod de ansvarlige fysiske eller juridiske personer, hvis det konstateres, at den fælles fiskeripolitiks bestemmelser ikke er overholdt, navnlig efter overvågning eller inspektion, som foretages i medfør af denne forordning.

2. Den sag, der rejses i henhold til stk. 1, skal være af en sådan art, at den efter de relevante bestemmelser i den nationale lovgivning rimeligvis i praksis vil berøve de ansvarlige for overtrædelsen det økonomiske udbytte heraf eller indebære resultater, der står i et rimeligt forhold til overtrædelsens omfang, og som effektivt modvirker yderligere overtrædelser af samme art.

3. Alt efter hvor alvorlig overtrædelsen er, kan sanktioner, der følger af en sag i henhold til stk. 2, omfatte

— bøder

— beslaglæggelse af forbudte redskaber og fangster

— foreløbig beslaglæggelse af fartøjet

— midlertidig oplægning af fartøjet

— suspension af licensen

— tilbagekaldelse af licensen.

4. Denne artikel er ikke til hinder for, at landings- eller omladningsmedlemsstaten kan overdrage retsforfølgningen af overtrædelsen til de kompetente myndigheder i registreringsmedlemsstaten efter aftale med sidstnævnte, hvis en sådan overdragelse giver bedre muligheder for at opnå det i stk. 2 nævnte resultat. Landings- eller omladningsmedlemsstaten giver Kommissionen underretning om enhver sådan overdragelse.«

Den administrative procedure

13 I overensstemmelse med traktatbrudsproceduren tilstillede Kommissionen Det Forenede Kongerige to åbningsskrivelser af henholdsvis 19. marts 1998, hvad angår overfiskeri på visse bestande i 1991-1994, og 19. februar 1999, hvad angår overfiskeri på visse bestande i 1995-1996.

14 Det Forenede Kongeriges regering besvarede åbningsskrivelserne henholdsvis den 20. maj 1998 hvad angår den første af disse, og den 4. maj 1999 hvad angår den anden.

15 Da Kommissionen fandt, at Det Forenede Kongeriges myndigheder ikke havde vedtaget egnede foranstaltninger til løsning af de problemer i forbindelse med overfiskeriet, som dens klagepunkter vedrørte, fremsatte den to begrundede udtalelser den 26. august 1999 vedrørende overfiskeriet henholdsvis i 1991-1994 og i 1995-1996, idet den opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelserne inden to måneder efter meddelelsen heraf.

16 Det Forenede Kongeriges myndigheder besvarede de begrundede udtalelser ved skrivelser af 2. december 1999, hvori de afviste alle Kommissionens klagepunkter vedrørende flere tilfælde af overfiskeri mellem 1991 og 1996 i forhold til de kvoter, der var tildelt denne medlemsstat for forskellige fiskebestande.

17 I disse svarskrivelser angav Det Forenede Kongerige over for Kommissionen, at de tal for de samlede fangster af hver bestand, hvoraf Kommissionen havde udledt, at kvoterne var overskredet, indeholdt en række fejl. Ifølge Det Forenede Kongerige var navnlig fangsterne af makrel i zone IV for 1991, 1993 og 1994 og fangsterne af torsk i zone I og IIb i 1996 mindre end hævdet af Kommissionen. Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse fandt der derfor ikke noget overfiskeri sted med hensyn til de pågældende bestande i løbet af disse fire år.

18 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at hvad angår tallene for makrel i 1991, 1993 og 1994 skyldes forskellene i forhold til Kommissionens tal en fejl ved angivelsen af makrel fanget i fiskezone IV, som denne er fastlagt af Det Internationale Havundersøgelseråd (CIEM) (makrel i Nordsøen), i de oplysninger, som myndighederne i denne medlemsstat først meddelte Kommissionen. Hvad angår tallene for torsk i 1996 skyldes forskellen i forhold til Kommissionens tal, at de fangster, som blev foretaget nord for Norge, oprindeligt ved en fejltagelse var blevet henført af myndighederne i Det Forenede Kongerige til havet omkring øgruppen Svalbard.

19 Hvad angår disse forskelle i tallene for fangsterne har Kommissionen anført, at den ikke efter indledningen af en traktatbrudsprocedure kan acceptere anmodninger om ændringer af tallene, uden at der fremlægges noget bevis herfor. Heroverfor anfører Det Forenede Kongeriges regering, at den såvel forud for som under den administrative procedure har angivet over for Kommissionen, at den ikke accepterede visse af de tal, som denne havde påberåbt sig.

20 Kommissionen har heroverfor anført, at de vurderinger, som dens konklusioner er baseret på, må ses på baggrund af de foranstaltninger, som det inden for rammerne af den ordning, der var indført af Det Forenede Kongeriges regering, var muligt at træffe de pågældende år, hvor det fremgik af tallene vedrørende udnyttelsen af kvoterne, at der måtte handles for at undgå overfiskeri, og at der ikke kunne accepteres en ændring af tallene ved afgørelsen af, om Det Forenede Kongeriges regering havde truffet egnede foranstaltninger på grundlag af de tal, som den rådede over på daværende tidspunkt.

Søgsmålet

21 I stævningen har Kommissionen i form af tabeller angivet en række bestande, med hensyn til hvilke der blev konstateret 31 tilfælde af overfiskeri eller fiskeri inden for områder, hvor Det Forenede Kongerige ikke havde nogen kvote (kun ét tilfælde i 1995). Hver af tabellerne opregner for hvert af de omhandlede år de zoner og bestande, som var berørt af overfiskeri, og de kvoter, som var tildelt Det Forenede Kongerige med angivelse af disses omfang.

22 Hvad angår hvert af årene fra 1991-1996 har Kommissionen fremført følgende fire klagepunkter over for Det Forenede Kongerige:

— undladelse af at fastsætte egnede foranstaltninger for udnyttelsen af kvoter, hvorved det har tilsidesat artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83, og, med virkning fra den 1. januar 1993, tilsidesat artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3760/92

— undladelse af at træffe foranstaltninger for inspektion og kontrol, hvorved det har tilsidesat artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87, og, med virkning fra den 1. januar 1994, tilsidesat artikel 2 i forordning nr. 2847/93

— forsinket udstedelse af forbud mod fiskeri, hvorved det har tilsidesat artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 og, med virkning fra den 1. januar 1994, tilsidesat artikel 21 i forordning nr. 2847/93, og

— undladelse af at pålægge strafferetlige eller administrative sanktioner, hvorved det har tilsidesat artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 og, med virkning fra den 1. januar 1994, tilsidesat artikel 31 i forordning nr. 2847/93.

23 Det første og andet klagepunkt behandles under ét.

Manglende fastsættelse af egnede foranstaltninger for udnyttelse af kvoter og manglende inspektions- og kontrolforanstaltninger

Parternes argumentation

24 Kommissionen har anført, at den gældende ordning i Det Forenede Kongerige hverken sikrede overholdelsen af kvoterne, fiskernes rettidige registrering af deres landinger, en hurtig behandling af angivelserne om de landede mængder eller af de oplysninger, der er indeholdt i logbøgerne, eller sikrede, at der blev udstedt forbud mod fiskeri i tilstrækkelig god tid til, at der kunne tages hensyn til de mængder, som allerede var fanget, men endnu ikke landet, og til den periode, som forløb mellem datoerne for vedtagelsen af beslutningen om fiskeriets indstilling og dennes ikrafttræden.

25 Efter Kommissionens opfattelse har Det Forenede Kongerige ikke truffet de fornødne foranstaltninger til at sikre overholdelsen af fællesskabsordningen for bevarelses- og kontrolforanstaltninger. Af hensyn til effektiviteten burde de foranstaltninger, der blev truffet i medfør af ordningen, have sikret, at fiskerne anmeldte alle deres fangster til de kompetente myndigheder, således at disse oplysninger hurtigt kunne analyseres med henblik på rettidig udstedelse af foreløbige forbud mod fiskeriaktiviteter på en bestemt bestand for at forhindre overskridelsen af kvoter for denne. Den ordning, som Det Forenede Kongerige havde iværksat for 1991-1996, gjorde det imidlertid ikke muligt rettidigt at fremskaffe præcise oplysninger om fiskekvoterne.

26 Det Forenede Kongeriges regering har for det første gjort gældende, at Kommissionen ikke har fremlagt tilstrækkelig dokumentation til opfyldelse af sin forpligtelse til at føre bevis for de tilfælde af overfiskeri i hvert enkelt år, som hævdes at være begået i stævningen. Betydningen af denne indsigelse bekræftes

af, at en medlemsstat ifølge artikel 228, stk. 2, EF risikerer at blive idømt finansielle sanktioner, såfremt den ved en dom, afsagt af Domstolen i en traktatbrudssag mod denne i medfør af artikel 226 EF, dømmes for at have tilsidesat sine forpligtelser.

27 Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse fremgår det af Domstolens faste praksis, at Kommissionen ikke kan støtte ret på en formodning — uanset hvilken karakter denne måtte have — med henblik på at godtgøre, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter fællesskabsretten. I den foreliggende sag har Kommissionen end ikke forsøgt at undersøge den ordning nærmere, som Det Forenede Kongerige anvendte fra 1991-1996.

28 Heroverfor har Kommissionen anført, at alle de fællesskabsbestemmelser, som er omhandlet i stævningen, tilsigter at garantere, at der træffes de nødvendige foranstaltninger til at sikre overholdelsen af medlemsstaternes kvoteforpligtelser, og at det ikke er Kommissionen, men medlemsstaterne, som har det detaljerede kendskab og de nødvendige ressourcer til nærmere at bestemme, hvilken form for kontrol der er den mest effektive. Dette er grunden til, at medlemsstaterne har et betydeligt skøn ved fastlæggelsen af denne kontrol. Som bevis for, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser til at indføre en ordning for kontrol med kvoterne, er Kommissionen derfor alene forpligtet til at godtgøre, at de foranstaltninger, som den pågældende medlemsstats myndigheder har truffet, ikke har opfyldt deres formål, og at dette ikke skyldes uforudsigelige omstændigheder.

29 For det andet har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at Kommissionen kun har påberåbt sig et mindre antal af tilfælde af overfiskeri for hvert af de pågældende år. Da de konstaterede tilfælde af overfiskeri snarere må betegnes som isolerede tilfælde i en ellers grundlæggende rationel ordning, er der ikke noget holdepunkt for at antage, at Det Forenede Kongeriges kontrolordning generelt lider af funktionsmangler. Det Forenede Kongerige vedtog en ordning i medfør af de pågældende fællesskabsbestemmelser, som gjorde det muligt at sikre en sådan forvaltning af fiskeriet, at overskridelse af kvoter i vidt omfang kunne

undgås. Den omstændighed alene, at der i enkelte isolerede tilfælde blev konstateret visse unøjagtigheder, udgør ikke et juridisk gyldigt grundlag for Kommissionens meget generelle konklusioner.

30 Det Forenede Kongerige har herved endvidere anført, at overfiskeriet i visse af de af Kommissionen påberåbte tilfælde ikke oversteg 5% af den gældende kvote. Ifølge artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 847/96 af 6. maj 1996 om supplerende betingelser for forvaltningen af TAC og kvoter fra år til år (EFT L 115, s. 3) kan medlemsstaternes fangster imidlertid overskride tilladte landinger med op til 5%, hvilke fangster skal fradrages i kvoterne for de efterfølgende år.

31 Når henses til den pågældende medlemsstats berigtigede tal vedrørende fire tilfælde af overfiskeri og fire tilfælde, hvor de gældende kvoter blev overskredet med mindre end 5%, er Kommissionens klagepunkter kun baseret på 23 tilfælde af væsentligt overfiskeri i forhold til de samlede bestande, som var undergivet kvoter for de pågældende år.

32 Selv om man ser bort fra de tilfælde, hvor Det Forenede Kongerige bestrider de tal, som Kommissionen har fremlagt, og dermed bestrider kvoteoverskridelserne, vedrører Kommissionens klagepunkter ifølge Det Forenede Kongerige kun 7,65% af de kvoter, som forvaltes af denne medlemsstat. Dette tal modsiger påstanden om, at de individuelle tilfælde af overfiskeri skyldtes funktionsmangler ved den af Det Forenede Kongerige iværksatte kontrolordning.

33 Kommissionen har herved anført, at den pågældende periode ligger forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 847/96. Desuden har Det Forenede Kongerige ikke nægtet, at der fandt et væsentligt overfiskeri sted i løbet af den pågældende periode, og har ikke forsøgt at forklare grundene til disse tilfælde af overfiskeri.

Domstolens bemærkninger

34 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionen efter artikel 226 EF kan indlede en traktatbrudsprocedure, når den finder, at en medlemsstat har tilsidesat en fællesskabsforpligtelse, i hvilken forbindelse overtrædelsens art eller grovhed er uden betydning, idet en sådan procedure er baseret på en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten eller bestemmelser i den afledte ret (jf. dom af 1.3.1983, sag 301/81, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 467, præmis 8, af 27.11.1990, sag C-209/88, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4313, præmis 13, af 1.10.1998, sag C-71/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5991, præmis 14, og af 1.2.2001, sag C-333/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1025, præmis 32 og 33).

35 Det bemærkes, at medlemsstaterne ifølge artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 og, med virkning fra den 1. januar 1993, ifølge artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3760/92 skal fastsætte kriterierne for »fordelingen af de disponible fangstmængder, de har fået tildelt, i overensstemmelse med fællesskabsretten og den fælles fiskeripolitik, og hvilke nærmere regler de har anvendt ved udnyttelsen af dem.« I denne sammenhæng bestemmes det i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87 og, med virkning fra den 1. januar 1994, i artikel 2 i forordning nr. 2847/93, at medlemsstaterne er forpligtet til at træffe kontrolforanstaltninger, som er egnet til at sikre overholdelsen af alle de bestemmelser, der er vedtaget inden for rammerne af fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne. Vedtagelsen af disse foranstaltninger er altså nødvendig for at sikre denne ordnings funktion og navnlig sikre overholdelsen af de kvoter, der er tildelt medlemsstaterne.

36 I den foreliggende sag har Kommissionen til støtte for påstandene fremlagt detaljerede oplysninger vedrørende de pågældende bestande af fiskearter og områder samt vedrørende de tildelte kvoter og de konstaterede tonnager af overfiskeri eller ulovligt fiskeri. Ifølge disse oplysninger var der i 1991 syv tilfælde

af overfiskeri på i alt 9 222 tons; i 1992 fire tilfælde af overfiskeri på i alt 1 486 tons; i 1993 seks tilfælde af overfiskeri på i alt 4 404 tons; i 1994 tre tilfælde af overfiskeri på i alt 5 009 tons; i 1995 seks tilfælde af overfiskeri på i alt 424 tons og i 1996 fem tilfælde af overfiskeri på i alt 971 tons.

37 For det første må det konstateres, at Det Forenede Kongerige med hensyn til disse 31 tilfælde af overfiskeri ikke bestrider, at der har fundet 23 tilfælde af væsentligt overfiskeri sted i løbet af de pågældende fem år. Bortset fra fire tilfælde bestrider det ikke de tal, som Kommissionen har angivet i stævningen.

38 For det andet er det, hvad angår de fire tilfælde, hvor overfiskeriet ikke efter Det Forenede Kongeriges opfattelse bør tages i betragtning, fordi det ikke oversteg 5%, tilstrækkeligt at konstatere, at denne medlemsstats henvisning til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 847/96 ikke kan tillægges vægt i den foreliggende sag, da forordningen trådte i kraft den 1. januar 1997, og da den under alle omstændigheder ikke finder anvendelse på de omhandlede fangstår.

39 For det tredje må det konstateres hvad angår de fire tilfælde af overfiskeri, hvor Det Forenede Kongerige har bestridt Kommissionens tal, at den gnidningsløse funktion af Fællesskabets TAC-ordning og fiskekvoterne i det væsentlige afhænger af, om de af medlemsstaterne indhentede oplysninger er pålidelige, og dette er endvidere en nødvendig betingelse for, at også Kommissionen kan udføre sin kontrolopgave. Under disse omstændigheder har Kommissionen med rette gjort gældende, at de vurderinger, som dens konklusioner var baseret på, kun kunne vurderes i lyset af de foranstaltninger, som det var muligt at vedtage inden for de pågældende år henset til den ordning, som denne medlemsstat havde iværksat, når det fremgik af tallene vedrørende udnyttelsen af kvoterne, at det var

nødvendigt at handle for at undgå overfiskeri. Denne medlemsstats efterfølgende berigtigelse af disse tal kan derfor ikke afkræfte Kommissionens vurdering af, om forpligtelserne i henhold til denne ordning var overholdt.

40 Det fremgår af størrelsen af de af Kommissionen fremlagte tal og af den omstændighed, at den situation, som de beskriver, har gentaget sig, at overfiskeriet alene kunne bero på dels, at der ikke var truffet egnede foranstaltninger til at udnytte fiskekvoterne, dels at den pågældende medlemsstat havde tilsidesat sine kontrolforpligtelser (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 35).

41 Der kan derfor ikke gives Det Forenede Kongeriges regering medhold i argumentationen om, at Kommissionen alene støtter sig på en formodning og på et begrænset antal af tilfælde af overfiskeri. Den omstændighed, at der i medfør af artikel 228, stk. 2, EF kan pålægges en medlemsstat finansielle sanktioner, såfremt den har undladt at opfylde en dom, hvorved Domstolen fastslår, at den har begået traktatbrud, er uden betydning for karakteren af det bevis for traktatbruddet, som Kommissionen skal føre, og kan derfor ikke anfægte konstateringen af det traktatbrud, som Det Forenede Kongerige har begået i det foreliggende tilfælde.

42 Det må herefter fastslås, at Det Forenede Kongerige for hvert af årene 1991-1996 har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 og, med virkning fra den 1. januar 1993, artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3760/92, samt artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2241/87 og, med virkning fra den 1. januar 1994, artikel 2 i forordning nr. 2847/93, idet det har undladt at fastsætte egnede foranstaltninger for udnyttelsen af de kvoter, det har fået tildelt, og at gennemføre de inspektioner og øvrige kontrolforanstaltninger, som er foreskrevet i de gældende fællesskabsforordninger.

Forsinket indstilling af fiskeriet

Parternes argumentation

43 Kommissionen har gjort gældende, at Det Forenede Kongerige i alle de tilfælde af overfiskeri, som er nævnt i stævningen, har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 og, med virkning fra den 1. januar 1994, sin forpligtelse i henhold til artikel 21, stk. 2, i forordning nr. 2847/93 til midlertidigt at forbyde fiskeriet, så snart fangsterne måtte antages at have udtømt den kvote, det havde fået tildelt for en bestand eller en gruppe af bestande. Ifølge Kommissionen fremgår det af Domstolens praksis, at medlemsstaterne rettidigt skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at undgå kvoteoverskridelser, og at en tilsidesættelse af denne forpligtelse ikke kan begrundes med praktiske vanskeligheder. I den foreliggende sag trådte indstillingen af fiskeriet i visse tilfælde først i kraft flere uger efter, at kvoterne var opbrugt, hvilket godtgør, at foranstaltningerne under alle omstændigheder ikke blev truffet rettidigt.

44 Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at den omstændighed, at der i visse tilfælde for bestemte kvoter fandt overfiskeri sted, ikke berettiger Kommissionen til at anlægge en traktatbrudssag, hvori påstanden er så generelt formuleret for de pågældende år. Rent faktisk førte Det Forenede Kongerige tilsyn med, at de fleste af kvoterne inden for den pågældende periode blev overholdt, og traf konkrete foranstaltninger til sikring af, at fangsterne blev rettidigt indstillet, således at overfiskeri blev forhindret.

45 Regeringen har endvidere gjort gældende, at de månedlige tal for de samlede fangster, som er indeholdt i Kommissionens dokumenter, ikke nødvendigvis stemmer med de tal, som Det Forenede Kongerige råder over for den pågældende periode. Denne forskel skyldes, at denne medlemsstats kompetente tjenestegrene anvender data »in real time« (erklæringer om landinger foretaget af fartøjer, som fører Det Forenede Kongeriges flag, og som lander i denne medlemsstat og i

udlandet inden for 48 timer efter afslutningen af landinger), og at oplysningerne om de landinger, som meddeles Kommissionen af andre medlemsstater og tredjelande, kan tænkes ikke at være i overensstemmelse med de tal, som er meddelt Det Forenede Kongeriges myndigheder af fartøjer, der fører dettes flag, og som lander deres fangster i andre stater.

Domstolens bemærkninger

46 Det bemærkes for det første, at Domstolen allerede har fastslået, at artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 forpligter medlemsstaterne til at træffe bindende foranstaltninger med henblik på et foreløbigt forbud mod enhver fiskeriaktivitet, allerede inden kvoterne er opbrugt. Med virkning fra den 1. januar 1994 er denne forpligtelse indeholdt i artikel 21 i forordning nr. 2847/93. Det følger af disse bestemmelser, at medlemsstaterne rettidigt skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at forhindre kvoteoverskridelser og dermed af hensyn til bevarelsen af fiskeressourcerne at sikre overholdelsen af de kvoter, som er tildelt dem (jf. dom af 20.3.1990, sag C-62/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 925, præmis 17, af 7.12.1995, sag C-52/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4443, præmis 29 og 30, og af 25.4.2002, forenede sager C-418/00 og C-419/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3969, præmis 58).

47 I så henseende er det tilstrækkeligt under henvisning til denne doms præmis 34 at fastslå, at Det Forenede Kongerige hverken bestrider, at det ikke havde udstedt noget forbud mod fiskeri i de af Kommissionen anførte tilfælde af overfiskeri, eller at kvoterne var overskredet på den dato, hvor det pågældende forbud trådte i kraft.

48 Der kan derfor ikke gives Det Forenede Kongerige medhold i dets argumentation, hvorefter Kommissionens påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser, dels er for generelt formuleret, dels at denne medlemsstat faktisk førte tilsyn med, at de fleste kvoter blev overholdt i den pågældende periode.

49 For det andet bemærkes, at en medlemsstat ifølge fast retspraksis ikke kan henvise til praktiske vanskeligheder som begrundelse for en manglende gennemførelse af passende, rettidige foranstaltninger til at forbyde fiskeriet. Tværtimod er den forpligtet til at overvinde disse vanskeligheder ved iværksættelse af sådanne foranstaltninger (jf. dom af 1.2.2001 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 44).

50 Følgelig kan der ikke tages hensyn til de praktiske vanskeligheder, som Det Forenede Kongerige har påberåbt sig som forklaring på forskellene mellem dets egne og Kommissionens tal, såsom landinger i tredjelande, eller svingninger i de mængder, der blev landet i de øvrige medlemsstater eller i tredjelande.

51 Det må derfor fastslås, at Det Forenede Kongerige for hvert af årene 1991-1996 har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 og, med virkning fra den 1. januar 1994, artikel 21 i forordning nr. 2847/93, idet det har undladt midlertidigt at forbyde fiskeriet, så snart kvoterne var opbrugt.

Undladelse af at indlede strafferetlig eller administrativ påtale

Parternes argumentation

52 Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at medlemsstaterne, selv om det ikke er udtrykkeligt foreskrevet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87, at de skal indlede strafferetlig eller administrativ påtale over for et fartøjs skipper, som har overtrådt fællesskabsbestemmelserne om fiskeri, eller over for enhver anden person, som er ansvarlig for en sådan overtrædelse, efter artikel 10 EF er forpligtet til at træffe sådanne foranstaltninger i tilfælde af en grov tilsidesættelse af bestemmelserne. Efter Kommissionens opfattelse er det uomgængeligt

nødvendigt at indlede påtale over for de nævnte personer for at sikre overholdelsen af de forpligtelser, der følger af fællesskabsforordningerne om fiskeri. Denne forpligtelse fremgår endnu klarere af artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 2847/93, hvorefter sanktionerne skal være af en sådan art, at de berøver de ansvarlige for overtrædelsen det økonomiske udbytte heraf og skal stå i et rimeligt forhold til overtrædelsens omfang, således at de har en afskrækkende virkning.

53 Efter Kommissionens opfattelse fremgår det af de af den anførte tilfælde af overfiskeri, at der i mange tilfælde fortsat blev anmeldt fangster i en vis periode efter indstillingen af det pågældende fiskeri. Dette udgør vægtige holdepunkter for, at forbuddene blev overtrådt, og at overtrædelserne ikke blev påtalt. Praktiske vanskeligheder kan ikke retfærdiggøre en sådan forsømmelse.

54 Det Forenede Kongerige har anført, at det inden for den pågældende periode har fulgt det generelle princip, at det har indledt påtale i alle de tilfælde, hvor der var tilstrækkeligt grundlag til at give kriminalretterne vished for, at der var begået en overtrædelse. Denne argumentation bekræftes af den liste, som er indeholdt i bilaget til svarskriftet, der opregner de tilfælde, hvor der blev indledt påtale og givet officielle advarsler vedrørende de fartøjer, som havde fisket, efter at der var udstedt forbud mod fangster, eller inden for en zone, hvor Det Forenede Kongerige ikke havde nogen kvote.

55 Det Forenede Kongerige har endvidere henvist til en række konkrete af Kommissionen angivne tilfælde af overfiskeri. Det anfører i så henseende, at påtalen i visse tilfælde blev opgivet, fordi det var umuligt at bevise under retssagen, at der havde fundet overfiskeri sted. I visse andre tilfælde blev der iværksat administrative foranstaltninger, mens det i atter andre tilfælde efter omstændighederne blev fundet uhensigtsmæssigt at indlede strafferetlig eller administrativ påtale. Endvidere afstod Det Forenede Kongerige i en række tilfælde fra at indlede en procedure, fordi de nationale myndigheder havde givet tilladelse til at fortsætte fiskeriet på grund af en planlagt udveksling af kvoter med Forbundsrepublikken Tyskland, som senere blev opgivet.

Domstolens bemærkninger

56 For det første bemærkes, at en medlemsstats kompetente myndigheder i tilfælde af en tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne om bevarelse af og kontrol med fiskeressourcerne ifølge artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 er forpligtet til at indlede strafferetlig eller administrativ påtale over for det pågældende fartøjs skipper eller over for enhver anden person, som er ansvarshavende. Siden den 1. januar 1994 påhviler der ifølge artikel 31 i forordning nr. 2847/93 medlemsstaterne en sådan forpligtelse, idet det præciseres i bestemmelsens stk. 2, at den sag, der rejses, »skal være af en sådan art, at den [...] vil berøve de ansvarlige for overtrædelsen det økonomiske udbytte heraf eller indebære resultater, der står i et rimeligt forhold til overtrædelsens omfang, og som effektivt modvirker yderligere overtrædelser af samme art«.

57 Hvis en medlemsstats kompetente myndigheder systematisk afholder sig fra at forfølge dem, der er ansvarlige for overtrædelser af denne art, vil det nemlig skade såvel bevarelsen og forvaltningen af fiskeressourcerne som den ensartede anvendelse af den fælles fiskeripolitik (dom af 7.12.1995 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 35).

58 Følgelig var Det Forenede Kongerige forpligtet til med virkning fra de datoer, som Kommissionen fastsatte for forbuddet mod fiskeri inden for de pågældende år, at indlede strafferetlig eller administrativ påtale over for de personer, som var ansvarlige for, at fiskeriaktiviteterne blev fortsat, selv om der var udstedt forbud mod dem.

59 I den foreliggende sag er det tilstrækkeligt at fastslå, at uanset de oplysninger, som Det Forenede Kongerige har fremlagt i bilaget til duplikken, fremgår det, at denne medlemsstat kun har indledt påtale mod de personer, som var ansvarlige for overtrædelser af fællesskabsbestemmelserne, i enkelte tilfælde, selv om der i løbet af de pågældende år var konstateret et væsentligt antal af tilfælde af ulovligt

fiskeri. Det Forenede Kongeriges argument om, at det påhvilede Kommissionen at føre særskilt bevis for sine påstande, kan derfor ikke tages til følge (jf. i denne retning dom af 7.12.1995 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 36).

60 For det andet bemærkes, at ifølge fast retspraksis kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af en bestemmelse i fællesskabsretten, ikke overholdes (jf. dom af 8.6.1993, sag C-52/91, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3069, præmis 36, og af 25.4.2002 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 59). De særlige argumenter, som Det Forenede Kongerige har påberåbt sig som begrundelse for ikke at indlede strafferetlig eller administrativ påtale i visse tilfælde, kan derfor ikke tages til følge.

61 Det må derfor fastslås, at Det Forenede Kongerige for hvert af årene 1991-1996 har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 og, med virkning fra den 1. januar 1994, artikel 31 i forordning nr. 2847/93, idet det har undladt at træffe strafferetlige eller administrative foranstaltninger over for de skippere, som har overtrådt de gældende fællesskabsforordninger eller over for enhver anden person, der er ansvarlig for en sådan overtrædelse.

Sagens omkostninger

62 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Det Forenede Kongerige har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har for hvert af årene 1991-1996 tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, og, med virkning fra den 1. januar 1993, artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur, samt artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, og, med virkning fra den 1. januar 1994, artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 af 12. oktober 1993 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2241/87, og, med virkning fra den 1. januar 1994, artikel 21 i forordning nr. 2847/93, artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2241/87 og, med virkning fra den 1. januar 1994, artikel 31 i forordning nr. 2847/93, idet det har undladt:

— at vedtage egnede foranstaltninger for udnyttelsen af de kvoter, det har fået tildelt og at gennemføre de inspektioner og øvrige kontrolforanstaltninger, som er foreskrevet i de pågældende fællesskabsforordninger

— midlertidigt at forbyde fiskeriet, så snart kvoterne var opbrugt, og

— at træffe strafferetlige eller administrative foranstaltninger over for de skippere, som har overtrådt de nævnte forordninger, eller over for enhver anden, der er ansvarlig for overtrædelsen.

2) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagens omkostninger.

Wathelet Timmermans La Pergola

Jann von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. november 2002.

R. Grass

Justitssekretær

M. Wathelet

Formand for Femte Afdeling