FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 17 september 1998 *

A — Inledning

1. Konungariket Spanien har väckt denna talan mot två av rådets förordningar, vilka gjorde det möjligt för Portugal och Frankrike att utbyta fiskemöjligheter för ansjovis. Det utmärkande för detta utbyte är att en del av den fångstkvot som först hade tilldelats Portugal för ICES-område IX, X, COPACE 34.1.1 (väster och sydväst om Pyreneiska halvön), överläts till Frankrike för fiskefångst i ICES-område VII (Biscayabukten).

2. Konungariket Spanien, som innehar fångstkvoter för de båda fiskezonerna, har gjort gällande att utbytet, på grund av att det avser olika bestånd i åtskilt belägna zoner, innebär ett åsidosättande av den gemensamma fiskeripolitikens mål (ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna och en stabilisering av marknaderna) som fastställs i artikel 39 i EG-fördraget och av principerna i förordning (EEG) nr 3760/92 [1] (ett ändamålsenligt och ansvarsfullt utnyttjande av resurserna och principen om relativ stabilitet). Ett sådant utbyte är sålunda inte möjligt och kan endast ske — till Spaniens nackdel — genom ett kringgående av bestämmelserna om fastställande av kvoter.

3. Rådet och kommissionen, som har ställt sig på rådets sida i detta mål, har huvudsakligen gjort gällande att det finns ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för rådet inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Rådet och kommissionen anser att antagandet av de kritiserade förordningarna är berättigat med hänsyn till de invecklade problemen i samband med Spaniens och Portugals integration i gemenskapen.

B — Bakgrund och tillämpliga bestämmelser

4. I gemenskapens territorialvatten finns två olika ansjovisbestånd, för vilka det har fastställts högsta tillåtna fångstmängder (nedan kallade TAC [2]) och fångstkvoter.

* Originalspråk: tyska.

1 — Rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk (EGT L 389, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 4, s. 154).

2 — TAC är en förkortning av det franska uttrycket "total admissible des captures".

Dessa bestånd finns inom ICES-områdena VIII och IX, X, COPACE 34.1.1.

5. Genom artikel 161 i "Akten om anslutningsvillkoren för Konungariket Spanien och Republiken Portugal samt om anpassningarna av fördragen" [3] (nedan kallad "anslutningsakten") tilldelades Spanien en kvot på 90 procent för ICES-område VIII, och Frankrike en kvot på resterande 10 procent. I enlighet med principen om relativ stabilitet mellan Spanien och Portugal fastställdes kvoterna för det andra ansjovisbeståndet till 48 procent för Spanien och 52 procent för Portugal.

6. Systemet med fördelning av fiskemöjligheterna mellan medlemsstaterna grundar sig på förordning nr 3760/92. Huvudsyftet med denna förordning är att införa rambestämmelser för bevarandet och skyddet av resurserna. Resurserna skall utnyttjas långsiktigt samt på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt. För att uppnå dessa mål kan rådet reglera beskattningsnivåerna för ifrågavarande period genom att begränsa tillåtna fångstmängder och, då så krävs, även fiskeaktiviteterna. Om det skulle visa sig vara nödvändigt att begränsa beskattningsnivåerna med avseende på ett visst fiske [4] skall rådet, i enlighet med artikel 8.4 ii, med kvalificerad majoritet och på förslag av kommissionen handla enligt följande:

"Det skall fördela fiskemöjligheterna mellan medlemsstaterna på ett sådant sätt att varje medlemsstat tillförsäkras ett relativt stabilt fiske i fråga om vart och ett av de berörda bestånden...".

7. I elfte till trettonde övervägandet i förordningen förtydligas denna punkt enligt följande:

"För de typer av bestånd för vilka beskattningsnivåerna måste begränsas bör gemenskapens fiskemöjligheter fastställas i form av fångstmängder som är disponibla för medlemsstaterna och tilldelade som kvoter och, då så krävs, uttryckta i fiskeansträngningar.

Bevarandet och förvaltningen av fiskeresurserna måste bidra till att skapa ett mera stabilt fiske och måste bedömas på grundval av en standardtilldelning som återspeglar rådets riktlinjer.

... [D]enna stabilitet [måste] med tanke på beståndens aktuella biologiska situation också säkerställa de särskilda behov som finns i de områden där lokalbefolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket och därtill knutna verksamheter.

Det är därför på detta sätt som begreppet 'åsyftad relativ stabilitet' skall förstås."

3 — EGT L 302 1985, s. 23.

4 — Se artikel 8.2 i förordning nr 3760/92.

8. Vad beträffar det möjliga utbytet av fiskerättigheter efter det att fiskemöjligheterna fastställts, föreskrivs i artikel 9 att "[m]edlemsstaterna... efter att ha anmält detta till kommissionen, sinsemellan [får] byta alla eller delar av de fiskemöjligheter som tilldelats dem".

9. Genom förordning (EG) nr 3362/94 [5] fastställdes TAC per bestånd eller grupper av bestånd för år 1995 i bilaga I. I denna fastställdes TAC i enlighet med försiktighetsprincipen till 33 000 ton för område VIII, varvid 29 700 ton tilldelades Spanien och 3 300 ton Frankrike. För område IX, X, COPACE 34.1.1 fastställdes TAC i enlighet med försiktighetsprincipen till 12 000 ton, varav 5 740 ton tilldelades Spanien och 6 260 ton Portugal. Dessa sistnämnda kvoter fick bara fångas i vatten som lyder under den berörda medlemsstatens överhöghet eller jurisdiktion eller på internationellt vatten i det berörda området.

10. Den 27 mars 1995 antog rådet förordning (EG) nr 685/95 [6] om "administreringen av fiskeinsatsen med avseende på vissa fiskezoner och -resurser i gemenskapen". I artikel 11.1 föreskrivs att de berörda medlemsstaterna, i enlighet med bestämmelsen i artikel 9 i förordning (EEG) nr 3760/92, kan företa ett utbyte av de fiskemöjligheter som tilldelats dem enligt de villkor som anges i bilaga IV punkt 1.

Punkt 1.1 i bilaga IV har följande lydelse:

"Utbytena mellan Frankrike och Portugal kan förnyas genom tyst samförstånd för perioden 1995 till 2002 under förbehåll av att varje medlemsstat har möjlighet att ändra villkoren varje år vid det årliga fastställandet av totala tillåtna fångstmängder (TAC) och kvoter.

Utbytena avser följande totala tillåtna fångstmängder:

i) Eftersom en gemensam total tillåten fångstmängd för ansjovis fastställs för ICES-områdena VIII och IX kommer 80 procent av Portugals fiskemöjligheter varje år att överlåtas till Frankrike, då dessa fiskemöjligheter får utnyttjas endast i vatten som står under Frankrikes suveränitet eller jurisdiktion.

..."

5 — Rådets förordning (EG) nr 3362/94 av den 20 december 1994 om tillåten totalfångst för år 1995 för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd och om vissa villkor för hur fiske får bedrivas efter dem (EGT L 363, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 8, s. 22).

6 — EGT L 71, s. 5.

11. Genom förordning (EG) nr 746/95 [7] fastställde rådet på nytt TAC för område IX, X, COPACE 34.1.1 i enlighet med försiktighetsprincipen. Enligt denna förordning fortsatte TAC i början att uppgå till 12 000 ton, varvid 5 740 ton fortfarande tilldelades Spanien. Emellertid fick upp till 5 008 ton av de 6 260 ton som hade tilldelats Portugal fångas i det vatten i ICES-område VIII som stod under Frankrikes överhöghet eller jurisdiktion.

12. Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att det för de båda områdena i början hade fastställts olika TAC och kvoter, vilka hade fördelats mellan Spanien och Frankrike inom område VIII och mellan Spanien och Portugal inom det andra området. Den sistnämnda förordningen gjorde det nu möjligt för Portugal att fånga en del av den TAC som det hade tillerkänts i område IX, X, COPACE 34.1.1 i franskt vatten i ICES-område VIII. Emellertid överlät Portugal denna kvot till Frankrike.

13. Det är detta förfaringssätt som Konungariket Spaniens talan avser.

14. Den spanska regeringen har för det första gjort gällande att det faktum att en del av den ansjoviskvot som tilldelats Portugal i område IX tillåts fångas i område VIII i stället för inom det förstnämnda område leder till att den TAC som fastställs för område VIII höjs från 33 000 ton till 38 008 ton, utan att det finns nya vetenskapliga uppgifter som motiverar detta. De kritiserade bestämmelserna syftar varken till ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna eller en stabilisering av marknaderna. Därmed är det fråga om ett åsidosättande av de mål för den gemensamma fiskeripolitiken som anges i artikel 39 i EG-fördraget.

15. Dessutom har den spanska regeringen anfört att den TAC som har fastställts för år 1995 i område VIII höjs med stöd av de överklagade bestämmelserna utan någon vetenskaplig grund, eftersom det finns två av varandra oberoende ansjovisbestånd. Därmed åsidosätts emellertid syftet med förordning nr 3760/92, som är att på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt utnyttja resurserna. De ifrågasatta bestämmelserna ger till och med upphov till överfiskning av en ansjovisart.

16. Principen om relativ stabilitet har åsidosatts genom att Portugal har tilldelats hela den mängd som ändringen av ansjoviskvoten motsvarar, nämligen 5 008 ton. Portugal har aldrig innehaft en kvot i detta område, så när landet tilldelas en kvot innebär detta ett åsidosättande av förpliktelsen att vidmakthålla en fast procentsats för varje medlemsstat som deltar vid fördelningen av detta bestånd.

17. Den spanska regeringen har yrkat

— att punkt 1.1 i sista meningen i bilaga IV till rådets förordning (EG)

7 — Rådets förordning (EG) nr 746/95 av den 31 mars 1995 om ändring av förordning (EG) nr 3362/94 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av totala tillåtna fångstmängder under 1995 och vissa villkor för fångsten (EGT L 74, s.1).

nr 685/95 av den 27 mars 1995 om administreringen av fiskeinsatsen med avseende på vissa fiskezoner och resurser i gemenskapen skall ogiltigförklaras,

— att avsnitt 5 om ansjovis i bilaga I till rådets förordning (EG) nr 746/95 av den 31 mars 1995 om ändring av förordning (EG) nr 3362/94 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av totala tillåtna fångstmängder under 1995 och vissa villkor för fångsten, skall ogiltigförklaras,

— att svarandeinstitutionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Rådet har yrkat

— att talan skall avvisas,

och

— att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

C — Bedömning

18. Eftersom den spanska regeringen i huvudsak har gjort gällande att det har skett ett åsidosättande dels av artikel 39 i EG-fördraget, dels av förordning nr 3760/92, skall dessa punkter undersökas var för sig nedan.

Åsidosättande av artikel 39 i EG-fördraget

19. För det första har den spanska regeringen anfört att den TAC som ursprungligen fastställdes till 33 000 ton för område VIII har kommit till stånd med hänsyn till vetenskapliga uppgifter och att den av rådet har ansetts vara den TAC som är lämplig för att garantera att resurserna utnyttjas på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt. Dessutom har denna TAC endast undergått obetydliga förändringar sedan Konungariket Spaniens anslutning och den motsvarar de genomsnittliga fångsterna under sjuttiotalet. Sålunda har den hittillsvarande utvecklingen tagits i beaktande och ett resursutnyttjande har garanterats på lång sikt. Om rådet nu ändrar denna TAC från 33 000 ton till 38 008 ton, så avbryts den kontinuitet som skapats genom de hittillsvarande bestämmelserna, utan att rådets agerande har föranletts av nya vetenskapliga rön. Rådet skall även hålla sig inom fördragets gränser då det utnyttjar sitt utrymme för skönsmässig bedömning vid antagandet av bestämmelser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Om nu ett utbyte av kvoter — som i detta fall — tillåts för olika arter inom olika fiskezoner, innebär detta ett åsidosättande

av de mål som anges i artikel 39 a och c i EG-fördraget, nämligen ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna och en stabilisering av marknaderna.

20. Rådet och kommissionen har huvudsakligen åberopat det faktum att de utnyttjade sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning när de vidtog de ifrågasatta åtgärderna. För det första äventyras inte de båda ovannämnda ansjovisbestånden. För det andra iakttogs försiktighetsprincipen då TAC fastställdes för dessa bestånd. Denna TAC har visserligen bindande verkan, men det är fullt möjligt att ändra den, eftersom den inte har kommit till stånd på grund av säkra vetenskapliga rön. Ett utbyte mellan olika zoner och olika arter är dessutom inte ovanligt och har ofta skett i det förflutna.

21. Även om det hade funnits vetenskapliga utlåtanden över de enskilda bestånden, var rådet, enligt rådets och kommissionens mening, inte skyldigt att blint följa sådana utlåtanden då den utfärdade de ifrågasatta bestämmelserna. I förevarande fall har rådet inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning gjort en avvägning mellan den gemensamma fiskeripolitikens intressen och gemenskapens intresse av att ytterligare integrera Spanien och Portugal i gemenskapen. Resultatet av denna bedömning återspeglas i de ifrågasatta förordningarna.

22. Först skall det påpekas att gemenskapens institutioner enligt domstolens rättspraxis, när de försöker uppnå målen för den gemensamma fiskeri- och jordbrukspolitiken, måste finna varaktiga lösningar för att kunna förena sinsemellan motstridiga mål. I förekommande fall måste gemenskapens institutioner tillfälligt prioritera något av målen. Det sistnämnda får dock endast ske för att möta de krav som ställs av ekonomiska faktorer eller förhållanden, mot bakgrund av vilka de har att fatta beslut. [8] Enligt domstolens rättspraxis har gemenskapslagstiftaren när det gäller den gemensamma jordbrukspolitiken ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, motsvarande sitt politiska ansvar i enlighet med artiklarna 40 och 43. [9]

23. Med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som rådet tillerkänns vid genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken skall domstolskontrollen begränsas till en prövning av om åtgärden i fråga är behäftad med ett uppenbart fel eller innebär ett maktmissbruk, eller om rådet klart har överskridit gränserna för sitt handlingsutrymme. [10]

24. Enligt den spanska regeringens mening innebär redan det faktum att TAC ändrades på ett avsevärt sätt för område VIII, utan att detta var nödvändigt på grund av nya vetenskapliga rön, ett åsidosättande av artikel 39 i EG-fördraget.

8 — Dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet (REG 1994, s. I-4973, 5057; svensk specialutgåva, volym 16), punkt 47, av den 19 mars 1992 i mål C-311/90, Hierl (REG 1992, s. I-2061), punkt 13 och av den 24 november 1993 i mål C-405/92, Mondiet (REG 1993, s. I-6133), punkt 51.

9 — Domen i målet Tyskland mot rådet (ovan fotnot 8), punkt 47, i målet Hierl (ovan fotnot 8), punkt 13, och av den 21 februari 1990 i de förenade målen C-267/88—C-285/88, Wuidart m.fl. (REG 1990, s. I-435), punkt 14.

10 — Dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl. (REG 1990, s. I-4023), punkt 8.

25. På denna punkt skall påpekas att avsaknaden av ett sådant utlåtande inte kan hindra rådet från att vidta de åtgärder som det anser vara absolut nödvändiga för förverkligandet av den gemensamma fiskeripolitikens mål. [11] I fråga om rådets beaktande av vetenskapliga uppgifter har domstolen förklarat att domstolskontrollen, på grund av det utrymme för skönsmässig bedömning rådet har vid genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken, skall begränsas till en prövning av om åtgärden i fråga är behäftad med ett uppenbart fel eller innebär ett maktmissbruk, eller om den ifrågavarande myndigheten klart har överskridit gränserna för sitt handlingsutrymme.

26. Med iakttagande av försiktighetsprincipen hade rådet i detta mål först fastställt TAC till 33 000 ton för område VIII. Denna TAC hade inte kommit till stånd på grund av tvingande vetenskapliga rön, utan snarare på grund av den dittillsvarande utvecklingen av fångstkvoterna i de ifrågavarande områdena.

27. Konungariket Spaniens påstående att rådet inte får ändra TAC utan att säkra vetenskapliga rön föreligger, leder emellertid inte i sig till den slutsatsen att rådet vid antagandet av de ifrågavarande åtgärderna skulle ha gjort sig skyldigt till ett uppenbart fel då det utövade sin befogenhet att företa en skönsmässig bedömning. Dessutom är det ostridigt att fördelningen av fångstkvoter mellan Portugal och Frankrike inte äventyrar beståndet i område VIII.

11 — Domen i målet Mondiet (ovan fotnot 8), punkt 31.

28. Det finns följaktligen inget som tyder på att artikel 39 a och c i EG-fördraget har åsidosatts på grund av den obetydliga höjningen av fångstkvoten, som när allt kommer omkring har skett i samband med fastställandet av utbytesmöjligheterna mellan Portugal och Frankrike.

Åsidosättande av förordning nr 3760/92

a) Åsidosättande av förpliktelsen att sörja för att resurserna utnyttjas på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt

29. Den spanska regeringen anser att syftet med förordning nr 3760/92 — nämligen att resurserna skall utnyttjas på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt — åsidosätts genom de överklagade bestämmelserna. Orsaken till detta är huvudsakligen att en gemensam TAC när allt kommer omkring fastställs för två olika och från varandra fullständigt oberoende ansjovisbestånd i de olika områdena VIII och IX, X, COPACE 34.1.1. För det första ändras gällande TAC avsevärt för område VIII, utan att nya vetenskapliga rön gör detta nödvändigt. För det andra innehåller förordning nr 3760/92 bestämmelser om förfarandet för ändring av en TAC. Genom att möjliggöra utbytet av fiskemöjligheter mellan

Portugal och Frankrike kringgår rådet detta förfarande.

30. Rådet och kommissionen har även i detta avseende återigen åberopat sitt omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vid antagandet av bestämmelser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Dessutom hävdar de att deras förfaringssätt inte ger upphov till någon fara för överfiskning inom område VIII. Denna fara skulle endast ha förelegat om det för detta område hade fastställts en ny gemensam TAC, som på grund av den procentuella fördelningen i anslutningsakten — 90 procent för Spanien och 10 procent för Frankrike — hade måst uppgå till omkring 50 000 ton. För att förhindra uppkomsten av en sådan fara för överfiskning, kom överlåtelsen av fiskemöjligheterna (avseende 5 008 ton) mellan Portugal och Frankrike slutligen till stånd i enlighet med artikel 9 i förordning nr 3760/92. När allt kommer omkring har rådet endast godkänt de ifrågavarande medlemsstaternas överenskommelse inom ramen för de möjligheter som tillerkänts dem, och detta innebär inte att ansjovisbeståndet äventyras. Dessutom har rådet och kommissionen påpekat att det finns andra sätt att skydda bestånden på än att fastställa en TAC. Fastställandet av en TAC i detta mål skedde med iakttagande av försiktighetsprincipen, eftersom det vid den ifrågavarande tidpunkten inte förelåg några säkra vetenskapliga rön med avseende på bestånden.

31. I enlighet med andra övervägandet i förordning nr 3760/92 syftar denna förordning till att på "ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt utnyttja de levande resurserna i vattnen och inom vattenbruket samtidigt som hänsyn tas till fiskerisektorns intresse av en långsiktig utveckling och de ekonomiska och sociala förhållandena inom sektorn, till konsumenternas intressen och till de biologiska begränsningar som följer av hänsynen till det marina ekosystemet".

32. I enlighet med artikel 2.2 i denna förordning skall dessutom rambestämmelser införas för bevarandet och skyddet av resurserna. Därigenom har rådet givits befogenhet att fastställa varje TAC och att fördela fiskemöjligheterna mellan medlemsstaterna. Enligt domstolens fasta rättspraxis har rådet emellertid även i detta fall ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken, vilket medför att domstolskontrollen skall begränsas till en prövning av om det vid utövandet av denna behörighet förekommit uppenbara fel eller maktmissbruk eller om den ifrågavarande myndigheten klart har överskridit gränserna för sitt handlingsutrymme. [12]

33. Likaså skall det påpekas att rådet, då det med stöd av artikel 8.4 i förordning nr 3760/92 fastställer TAC och fördelar fiskemöjligheterna mellan medlemsstaterna, skall utvärdera en invecklad ekonomisk situation.

34. Det utrymme för skönsmässig bedömning som rådet har vid genomförandet av

12 — Dom av den 19 februari 1998 i mål C-4/96, NIFPO och Northern Ireland Fishermen's Federation (REG 1998, s. I-681), punkt 42, och av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet (REG 1996, s. I-881), punkt 18.

gemenskapens jordbrukspolitik när det måste utvärdera en invecklad ekonomisk situation omfattar inte uteslutande innehållet i och räckvidden av de bestämmelser som skall antas utan även i viss utsträckning fastställandet av de grundläggande sakförhållandena, på så sätt att det är tillåtet för rådet att i förekommande fall grunda sig på en helhetsbedömning. [13] Den spanska regeringen har inte kunnat styrka att rådet hade gjort sig skyldigt till ett uppenbart fel, när det utövade sin befogenhet att företa en skönsmässig bedömning, eftersom den, då den gjort gällande att förordning nr 3760/92 åsidosatts, återigen huvudsakligen åberopat det faktum att det saknas vetenskapliga utlåtanden och vidare endast har invänt att olika bestånd från olika fiskezoner inte kan vara föremål för en gemensam TAC.

35. Däremot håller den spanska regeringen med rådet och kommissionen om deras invändning att beståndet i område VIII inte omedelbart äventyras på grund av det faktum att den portugisiska kvoten överlåts till Frankrike, vilket emellertid hade varit fallet om det totalt sett hade skett en höjning av TAC för område VIII. Eftersom rådet kan begränsa beskattningsnivåerna och fastställa kvantitativa fångstbegränsningar i enlighet med artikel 4.2 b och c, är det i detta mål inte möjligt att enbart på grundval av den spanska regeringens framställnimg styrka att rådet har gjort sig skyldigt till ett uppenbart fel när det utövade sin befogenhet att företa en skönsmässig bedömning. Efter att ha vägt de berörda fiskenationernas olika intressen mot varandra har rådet, trots avsaknaden av säkra vetenskapliga rön, slutligen godkänt utbytet av fiskemöjligheter mellan Portugal och Frankrike. Även om det är fråga om olika bestånd från olika områden kan man dock utgå från att bestånden på det hela taget inte äventyras.

36. I och med detta åsidosätts emellertid inte syftet i förordning nr 3760/92 att resurserna skall utnyttjas på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt.

37. Konungariket Spaniens talan kan inte vinna bifall på denna grund.

b) Åsidosättande av principen om relativ stabilitet

38. I detta sammanhang har den spanska regeringen gjort gällande att det i de ifrågasatta förordningarna inte tas någon hänsyn till principen om relativ stabilitet. Det framgår av förordning nr 3760/92 att rådet skall beakta denna princip när det fördelar TAC mellan fiskenationerna. I anslutningsakten har det i fråga om område VIII fastställts att Spanien erhåller 90 procent vid fördelningen och Frankrike 10 procent. Genom att godkänna utbytet mellan Portugal och Frankrike har rådet till en början tilldelat Portugal en kvot i ett område i vilket landet dessförinnan inte har innehaft någon kvot. Genom utbytet har det skett en faktisk höjning av TAC. Därigenom har det gjorts en avvikelse från den ursprungligt valda fördelningsnyckeln.

13 — Domen i målet NIFPO (ovan fotnot 12), punkt 42.

Visserligen möjliggörs ett utbyte genom artikel 9 i förordning nr 3760/92, men detta syftar endast till att underlätta en uppdelning av varje TAC i nationella kvoter. Det är emellertid inte tillåtet att ändra en TAC som en gång har fastställts för olika zoner genom att kringgå gällande föreskrifter och åstadkomma en procentuell nyfördelning. I detta fall skall det särskilt tas hänsyn till den långa tidsperioden på sammanlagt sju år, som ger upphov till en grundläggande nyfördelning. Av meningen och syftet med det möjliga utbytet, som det föreskrivs om i artikel 9, framgår det att vissa kvoter i konkreta områden visserligen kan överlåtas till andra fiskenationer, men att den relativa stabiliteten fortfarande skall iakttas för varje enskilt område och bestånd. Denna princip hänför sig följaktligen till en viss fiskart i en viss fiskezon.

39. Rådet och kommissionen avvisade återigen dessa påståenden med hänvisning till sitt omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vid antagandet av bestämmelser inom området för den gemensamma fiskeri- och jordbrukspolitiken. De har dessutom gjort gällande att de ifrågasatta åtgärderna har varit nödvändiga för att främja integrationen av Spanien och Portugal i gemenskapen. På grund av de långvariga och komplicerade anslutningsförhandlingarna med dessa båda länder ingicks vid denna tidpunkt kompromisser. Härigenom reglerades fiskeripolitiken på ett rimligt sätt för alla berörda parter. För att kunna ta hänsyn till den fortsatta utvecklingen kan rådet emellertid inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning avvika från de bestämmelser som antogs vid denna tidpunkt. Det faktum att Portugal och Frankrike har givits möjlighet att sinsemellan utföra ett utbyte utgör en sådan avvikelse och en ändring av en kompromiss. Eftersom intressena inom fiskeripolitiken dock kan vara helt motsatta, skall rådet vid antagandet av vissa åtgärder ha befogenhet att ge vissa intressen företräde framför andra.

40. Rådet och kommissionen har vidare anfört att den TAC som ursprungligen har fastställts för område VIII uppenbarligen inte ändras, då den kvot som tillerkänts Frankrike fortfarande skall hänföras till område IX, X, COPACE 34.1.1. Detta stämmer kanske inte nödvändigtvis med en restriktiv tolkning av begreppet relativ stabilitet, men i detta sammanhang är det lämpligt att göra en vid tolkning. Detta följer rent av tvingande av den ovannämnda problematiken, som syftar till att integrera de stora fiskenationerna Spanien och Portugal i den gemensamma jordbruksmarknaden.

41. Först skall det påpekas att rådet, i enlighet med artikel 8.4 i förordning nr 3760/92, fördelar fiskemöjligheterna mellan medlemsstaterna på ett sådant sätt att varje medlemsstat tillförsäkras ett relativt stabilt fiske i fråga om vart och ett av de berörda bestånden. Denna stabilitet skall innebära ett beaktande av de särskilda behoven i sådana områden där befolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket och de därtill knutna verksamheterna.

42. Därav följer enligt domstolens fasta rättspraxis "... att syftet med kvoterna är att tillförsäkra varje medlemsstat en del av

gemenskapens TAC. Denna bestäms huvudsakligen utifrån den traditionella fiskeverksamhetens fångster före inrättandet av kvotsystemet, vilka var en tillgång både för lokalbefolkningen, som i hög grad var beroende av fisket, och de därtill knutna verksamheterna i denna medlemsstat". [14]

43. Likaså har domstolen i domen i målet Romkes [15] utförligt förklarat att kravet på relativ stabilitet skall förstås i den bemärkelsen, att en fast procentsats skall bibehållas för varje medlemsstat vid en fördelning av kvoterna.

44. Sålunda regleras också fördelningen av fiskemöjligheterna mellan medlemsstaterna enligt artikel 8.4 ii på ett sådant sätt att varje medlemsstat tillförsäkras ett relativt stabilt fiske i fråga om vart och ett av de berörda bestånden.

45. Det ankommer följaktligen på rådet att då det fördelar fiskemöjligheterna mellan medlemsstaterna för varje berört bestånd göra en samlad bedömning av varje medlemsstats intressen särskilt i fråga om den traditionella fiskeverksamheten och, i förekommande fall, beakta intressena hos dess befolkning samt lokala verksamheter som i hög grad är beroende av fisket. [16]

46. I det föreliggande målet bör det konstateras att rådet har gjort det möjligt för Portugal att i område VIII fånga en del av sin kvot för område IX, X, COPACE 34.1.1. Emellertid överlåts denna kvot i sin helhet till Frankrike. Av parternas argument framgår att Portugal traditionellt inte har bedrivit någon fiskeverksamhet i område VIII. Dessutom kan det konstateras att rådet har valt denna väg, dvs. att fördela fiskemöjligheterna, för att undvika en situation där TAC totalt sett måste höjas för område VIII.

47. Eftersom rådet, som framgår av det ovanstående, på grund av principen om relativ stabilitet, skall göra en avvägning av de berördas intressen vid fördelningen av fiskemöjligheterna, skall det först påpekas att Portugal ursprungligen inte hade några intressen i område VIII. Eftersom utbytet av fiskemöjligheter mellan två från varandra åtskilt belägna fiskezoner genom ett kringgående av tillämpliga bestämmelser (bibehållande av kvoterna 90/10) dessutom faktiskt har gett upphov till en höjning av TAC och en omfördelning av den procentuellt fastställda fångstkvoten, finns det anledning att konstatera att principen om relativ stabilitet åsidosätts genom de ifrågasatta förordningarna.

48. Rådets och kommissionens argument med avseende på svårigheterna att integrera Spanien och Portugal i gemenskapen kan inte godkännas i detta mål. Beträffande denna problematik skulle det vara bättre att försöka enas om en politisk lösning, än

14 — Domen i målet NIFPO (ovan fotnot 12), punkt 47, med ytterligare hänvisningar.

15 — Dom av den 16 juni 1987 i mål 46/86, Romkes (REG 1987, s. 2671), punkt 17.

16 — Domen i målet NIFPO (ovan fotnot 12), punkt 48.

att ta omvägen över ett utbyte av kvoter för att totalt sett undvika en höjning av fångstkvoterna. [17]

49. Det går inte att bortse från det faktum att dessa båda länders anslutning till gemenskapen innebar en del svårigheter. Detta kan emellertid inte berättiga rådets förfaringssätt. Rådet genomförde uppenbarligen en höjning av TAC och en nyfördelning av procentsatsen, varvid det tog hänsyn till en kvot som först hade tilldelats Portugal inom ett område i vilket detta land inte hade några fiskeintressen, utan att beakta principen om relativ stabilitet i anslutningsakten.

50. Inte heller rådets och kommissionens påpekande att Konungariket Spanien självt redan har använt sig av möjligheten att utföra sådana utbyten leder till annan slutsats. Sålunda kunde det i synnerhet inte visas att Spanien till sin egen fördel skulle ha bytt fiskemöjligheter med ett annat land under liknande omständigheter. De ovannämnda exemplen avsåg visserligen olika bestånd och olika fiskezoner, men det var inte fråga om att tre länder var inblandade, vilket är utmärkande för det föreliggande fallet. Det som utmärker tidigare utförda utbyten är sålunda antingen att en medlemsstat utförde ett utbyte mellan två kvoter som den blivit tilldelad, eller att två medlemsstater bytte kvoter i sina traditionella fiskevatten, utan att detta var till förfång för tredje man. I detta mål genomfördes utbytet emellertid endast på grund av att det annars hade varit nödvändigt med en total höjning av fångstkvoten, vilket dock troligen skulle ha lett till ett äventyrande av bestånden och därför inte skulle ha varit möjligt. Anklagelsen att Konungariket Spanien skulle ha "handlat i strid med egna tidigare handlingar" är alltså ogrundad.

51. Av allt detta framgår att rådet, vid antagandet av de förordningar som Konungariket Spanien har ifrågasatt, har åsidosatt principen om relativ stabilitet i förordning nr 3760/92. Därmed är Konungariket Spaniens talan grundad.

Rättegångskostnader

52. Enligt artikel 69.2 första stycket i rättegångsreglerna skall rådet som tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen skall enligt artikel 69.4 bära sina rättegångskostnader.

17 — Spanien uttryckte eftertryckligt sina tvivel redan då de omtvistade bestämmelserna antogs.

E — Förslag till avgörande

53. Mot bakgrund av det anförda föreslår jag följande:

1) Punkt 1.1 i sista meningen i bilaga IV till rådets förordning (EG) nr 685/95 av den 27 mars 1995 om administreringen av fiskeinsatsen med avseende på vissa fiskezoner och -resurser i gemenskapen skall ogiltigförklaras.

2) Avsnitt 5 om ansjovis, i bilaga I till rådets förordning (EG) nr 746/95 av den 31 mars 1995 om ändring av förordning (EG) nr 3362/94 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av totala tillåtna fångstmängder under 1995 och vissa villkor för fångsten, skall ogiltigförklaras.

3) Rådet skall ersätta rättegångskostnaderna. Kommissionen skall bära sina rättegångskostnader.