DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 15 maj 2008 *

I mål C-442/04,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, som väckts den 21 oktober 2004,

Konungariket Spanien, företrätt av E. Braquehais Conesa och M.A. Sampol Pucurull, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av J. Monteiro och F. Florindo Gijón, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: spanska.

med stöd av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av T. van Rijn och F. Jimeno Fernández, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna J. Makarczyk, P. Kūris (referent), J.-C. Bonichot och C. Toader,

generaladvokat: Y. Bot,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 31 januari 2008 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Spanien har yrkat att artiklarna 1–6 i rådets förordning (EG) nr 1415/2004 av den 19 juli 2004 om fastställande av taket för den årliga fiskeansträngningen för vissa fiskezoner och fisken (EUT L 258, s. 1) ska ogiltigförklaras.

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EG) nr 1954/2003

2 I artikel 4.1 i rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 358, s. 59) föreskrivs att ”rådet [ska] införa gemenskapsbestämmelser för tillträde till vatten och resurser och för hållbar fiskeverksamhet”. En del av dessa bestämmelser nämns i artikel 4.2 f i samma förordning, nämligen de som syftar till att begränsa fiskeansträngningen. Fiskeansträngningen är produkten av ett fiskefartygs kapacitet och aktivitet. För en grupp av fartyg är fiskeansträngningen summan av fiskeansträngningen för alla fartyg i gruppen.

3 Rådets förordning (EG) nr 1954/2003 av den 4 november 2003 om förvaltningen av fiskeansträngningen för vissa fiskezoner och fisketillgångar inom gemenskapen, om ändring av förordning (EEG) nr 2847/93 och om upphävande av förordningarna (EG) nr 685/95 och (EG) nr 2027/95 (EUT L 289, s. 1) är ett exempel på sådana bestämmelser. Enligt artikel 1 i denna förordning fastställs kriterier och förfaranden för ett system för förvaltning av fiskeansträngningen inom ICES-områdena V, VI, VII, VIII, IX och X och CECAF-områdena 34.1.1, 34.1.2 och 34.2.0.

4 Enligt skälen 2 och 4 i förordning nr 1954/2003 har förordningen till syfte att, efter det att de bestämmelser för tillträde till vissa zoner och resurser som anges i Anslutningsakten för Spanien och Portugal (EGT L 302, 1985, s. 23, nedan kallad anslutningsakten) löpte ut den 31 december 2002, anpassa vissa bestämmelser i rådets förordningar (EG) nr 685/95 av den 27 mars 1995 om administreringen av fiskeinsatsen med avseende på vissa fiskezoner och -resurser i gemenskapen (EGT L 71, s. 5) och (EG) nr 2027/95 av den 15 juni 1995 om en förvaltningsordning för fiskeansträngningen för vissa fiskezoner och fisketillgångar inom gemenskapen (EGT L 199,

s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 149/1999 av den 19 januari 1999 (EGT L 18, s. 3), till den nya rättsliga situationen och att se till att fiskeansträngningen inte ökar totalt sett i de berörda områdena.

5 I artikel 3 i förordning nr 1954/2003, som har rubriken ”Åtgärder för fångst av bottenlevande arter samt vissa blötdjur och skaldjur”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska med undantag för den zon som anges i artikel 6.1

a) bedöma den årliga genomsnittliga fiskeansträngningen av fartyg med en största längd på minst 15 meter för perioden 1998–2002, inom vart och ett av de ICES- och CECAF-områden som avses i artikel 1, för fiske av bottenlevande arter, utom fiske av bottenlevande arter, vilket omfattas av rådets förordning (EG) nr 2347/2002 av den 16 december 2002 om särskilda tillträdeskrav och därmed förbundna villkor vid fiske efter djuphavsbestånd, samt fiske av kammusslor, krabbtaskor och spindelkrabbor, i enlighet med bilagan till den här förordningen. Vid beräkningen av fiskeansträngningen ska ett fartygs fiskekapacitet mätas som den installerade effekten uttryckt i kilowatt (kW),

b) fördela den fiskeansträngning som blir resultatet av bedömningen enligt led a i varje ICES- eller CECAF-område när det gäller vart och ett av de fisken som nämns i led a.

…”

6 Artikel 4 i förordning nr 1954/2003 har följande lydelse:

”1. Fiskeansträngningen för fiskefartyg med en största längd på högst 15 meter ska bedömas sammantaget för varje fiske och område som avses i artikel 3.1 under perioden 1998–2002.

2. Fiskeansträngningen för fiskefartyg med en största längd på högst 10 meter ska bedömas sammantaget för varje fiske och område som avses i artikel 6.1 under perioden 1998–2002.

3. Medlemsstaterna ska se till att fartygens fiskeansträngning begränsas till den nivå som bedömts i enlighet med punkterna 1 och 2.”

7 I artikel 6 i förordning nr 1954/2003 upprättas dessutom ett särskilt system för fiskeansträngning som är tillämpligt i ett biologiskt känsligt område som innesluts av Irlands kust inom vilket ”medlemsstaterna [ska] bedöma den årliga genomsnittliga fiskeansträngningen av fartyg med en största längd på minst 10 meter för perioden 1998–2002, för fiske av bottenlevande arter, utom dem som omfattas av rådets förordning (EG) nr 2347/2002, samt fiske av kammusslor, krabbtaskor och spindelkrabbor, och fördela den fiskeansträngning som har bedömts för vart och ett av dessa fisken.”

8 I artikel 11.1 och 11.2 i förordning nr 1954/2003 föreskrivs slutligen att Europeiska gemenskapernas kommission, på grundval av den information som medlemsstaterna anmält till den, till rådet ska överlämna ett förslag till förordning om fastställande av taket för den årliga fiskeansträngningen för varje medlemsstat och varje område och

fiske enligt artiklarna 3 och 6 samt att rådet, med kvalificerad majoritet, på förslag från kommissionen, ska fatta beslut om detta tak. Med tillämpning av denna bestämmelse antog rådet förordning nr 1415/2004.

Förordning nr 1415/2004

9 Förordning nr 1415/2004 har följande lydelse:

”*Artikel 1*

Syfte

I denna förordning fastställs taket för den årliga fiskeansträngningen uppdelat på medlemsstaterna samt på de zoner och fisken som definieras i artiklarna 3 och 6 i förordning (EG) nr 1954/2003.

Artikel 2

Tak för fiskeansträngningen

1. För de zoner som anges i artikel 3.1 a och 3.1 b i förordning (EG) nr 1954/2003 fastställs taket för den årliga fiskeansträngningen – med uppdelning på artgrupper, zoner och fisken samt på medlemsstater – i bilaga I till föreliggande förordning.

2. För den zon som anges i artikel 6.1 i förordning (EG) nr 1954/2003 fastställs taket för den årliga fiskeansträngningen – med uppdelning på artgrupper, zoner och fisken samt på medlemsstater – i bilaga II till föreliggande förordning.

Artikel 3

Passage genom ett område

1. Varje medlemsstat ska säkerställa att utnyttjandet av tilldelad fiskeansträngning per område i enlighet med vad som anges i artiklarna 3 och 6 i förordning (EG) nr 1954/2003 inte resulterar i att mer tid används för fiske jämfört med fiskeansträngningen under referensperioden.

2. Fiskeansträngningar som fastställs till följd av att ett fartyg passerar genom ett område där ingen fiskeinsats ägt rum under referensperioden får inte användas för att genomföra fiskeinsatser i området. Varje medlemsstat ska registrera sådana fiskeansträngningar separat.

Artikel 4

Metod

Varje medlemsstat ska säkerställa att den metod som används för att registrera fiskeansträngning är den metod som används för att bedöma den fiskeansträngning som anges i artiklarna 3 och 6 i förordning (EG) nr 1954/2003.

Artikel 5

Förenlighet med övriga ordningar för begränsning av fiskeansträngningen

Det tak för den årliga fiskeansträngningen som fastställs i bilagorna I och II påverkar inte tillämpningen av de begränsningar av fiskeansträngningen som fastställs i återhämtningsplaner eller andra förvaltningsåtgärder inom ramen för gemenskapslagstiftningen, förutsatt att fiskeansträngningen inte överskrider den lägre mängd som är fastställd för en viss åtgärd.

Artikel 6

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

…”

Förfarandet och parternas yrkanden

10 Konungariket Spanien väckte talan den 29 januari 2004, som registrerades under målnummer C-36/04, och yrkade att artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003

skulle ogiltigförklaras. Den 2 mars 2005 beslutades det därför att förfarandet i förevarande mål skulle vilandeförklaras till dess att domen i mål C-36/04 hade avkunnats.

11 Genom beslut av domstolens ordförande av den 9 mars 2005 tilläts kommissionen att intervenera till stöd för rådets yrkanden i förevarande mål.

12 I dom av den 30 mars 2006 i mål C-36/04, Spanien mot rådet (REG 2006, s. I-2981), avvisade domstolen talan om ogiltigförklaring av endast artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003, då den fann att de ifrågasatta bestämmelserna inte kunde avskiljas från den omtvistade förordningen i övrigt. Talan kunde således inte tas upp till sakprövning.

13 Efter det att denna dom meddelats och förfarandet i förevarande mål återupptagits, anförde Konungariket Spanien i repliken, formellt, en invändning om rättsstridighet avseende förordning nr 1954/2003 och vidhöll sina yrkanden om att artiklarna 1–6 i förordning nr 1415/2004 skulle ogiltigförklaras samt att svaranden skulle förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

14 Rådet och kommissionen har yrkat att talan ska avvisas och i andra hand ogillas samt att Konungariket Spanien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Huruvida invändningen om rättsstridighet ska tas upp till sakprövning

Parternas argument

15 Rådet anser att Konungariket Spaniens invändning om rättsstridighet avseende förordning nr 1954/2003 inte ska tas upp till sakprövning, dels eftersom den har

anförts för sent, nämligen i repliken och inte i ansökan, dels eftersom medlemsstaten i vart fall inte kan ifrågasätta nämnda förordnings giltighet efter det att den frist som föreskrivs i artikel 230 femte stycket EG har löpt ut.

16 Rådet har gjort gällande att nya grunder inte får åberopas under rättegången enligt artikel 42.2 i domstolens rättegångsregler och att omständigheten att Konungariket Spaniens talan i det ovannämnda målet Spanien mot rådet avvisades inte kan betraktas som en ny omständighet i den mening som avses i denna bestämmelse.

17 Rådet har vidare framhållit att om en medlemsstat hade rätt att ifrågasätta en gemenskapsförordning efter det att den frist som föreskrivs i artikel 230 femte stycket EG har löpt ut, genom att anföra en invändning om rättsstridighet varje gång som en institution antar en rättsakt för att genomföra denna förordning, skulle det innebära en möjlighet att under obegränsad tid ifrågasätta gemenskapsrättsakter med rättsverkningar. Detta strider mot det syfte som eftersträvas genom fristerna för att väcka talan, nämligen att säkerställa rättssäkerheten. Fastän Konungariket Spanien väckte talan om ogiltigförklaring av förordning nr 1954/2003 inom fristen i det ovannämnda målet Spanien mot rådet och det inte gäller ett beslut, ska domstolen emellertid ändå tillämpa den rättspraxis enligt vilken ett beslut mot vilket talan inte har väckts av den som det är riktat till, inom den i artikel 230 femte stycket EG föreskrivna tidsfristen, vinner laga kraft gentemot denne. Den som beslutet är riktat till kan då inte anföra en invändning om rättsstridighet avseende beslutet (dom av den 15 november 1983 i mål 52/83, kommissionen mot Frankrike, REG 1983, s. 3707, punkt 10, av den 9 mars 1994 i mål C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, REG 1994, s. I-833, punkt 13, svensk specialutgåva, volym 15, s. I-59, och av den 15 februari 2001 i mål C-239/99, Nachi Europe, REG 2001, s. I-1197, punkt 29).

18 Kommissionen har intervenerat till stöd för rådet och yrkat att talan ska ogillas. Den har framhållit att förordning nr 1954/2003 och förordning nr 1415/2004, genom vilken den förstnämnda endast genomförs, har ett så nära samband att förevarande talan endast är en nästan ordagrann upprepning av talan i det ovannämnda målet Spanien mot rådet. Förevarande talan riktar sig egentligen inte mot förordning

nr 1415/2004 utan snarare mot artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003. Inte i någon av grunderna i förevarande talan nämns förordning nr 1415/2004 särskilt eller direkt. Genom att vidhålla att förevarande förfarande ska fullföljas efter det att dom meddelats i det ovannämnda målet Spanien mot rådet, försöker Konungariket Spanien kringgå verkningarna av denna dom. Eftersom Konungariket Spaniens talan avvisades genom den sistnämnda domen saknar förevarande talan föremål.

19 Enligt kommissionen kan sökanden vidare inte framställa en invändning om rättegångshinder avseende en rättsakt, om den hade kunnat väcka talan om ogiltigförklaring av denna rättsakt. Denna invändning om rättsstridighet, som inte är en fråga om tvingande rätt, borde dessutom ha anförts uttryckligen i ansökan. Den har anförts för sent och innebär att en ny grund åberopas liksom att den ursprungliga ansökan ändras, vilket inte är möjligt enligt artikel 42 i domstolens rättegångsregler. Av samtliga dessa skäl anser kommissionen att förevarande talan ska avvisas utan att det är nödvändigt att pröva målet i sak.

20 Konungariket Spanien har framhållit att förordningarna nr 1954/2003 och nr 1415/2004 har ett direkt rättsligt samband och att domen i det ovannämnda målet Spanien mot rådet utgör en ny rättslig eller faktisk omständighet som framkommit först under förfarandet, vilket innebär att dess invändning om rättsstridighet kan tas upp till prövning i sak. Konungariket Spanien har tillagt att denna invändning om rättsstridighet varken undergräver rättssäkerhetsprincipen eller principen om rättskraft eftersom denna medlemsstat har väckt talan om ogiltigförklaring av grundförordningen och genomförandeförordningen inom fristen och domstolen inte har prövat det tidigare målet i sak.

Domstolens bedömning

21 I artikel 241 EG föreskrivs följande: ”Utan hinder av att den frist som avses i artikel 230 femte stycket har löpt ut får parterna i en tvist om en förordning som

Europaparlamentet och rådet gemensamt, rådet, kommissionen eller [Europeiska centralbanken] har antagit, med stöd av artikel 230 andra stycket inför domstolen göra gällande att förordningen inte ska tillämpas.”

22 Det följer av denna artikel att en medlemsstat i en tvist får ifrågasätta lagenligheten av en förordning mot vilken den inte har väckt talan om ogiltigförklaring innan fristen som föreskrivs i artikel 230 femte stycket har löpt ut. Medlemsstaternas rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av en förordning är inte begränsad. Rådet och kommissionens invändning om rättegångshinder, enligt vilken en medlemsstat inte skulle kunna göra gällande att en förordning är rättsstridig efter det att den ovannämnda fristen har löpt ut, eftersom den skulle ha kunnat väcka talan om ogiltigförklaring inom denna frist, skulle, om den godtogs, innebära att medlemsstaterna fråntogs rätten att i en tvist ifrågasätta en förordnings lagenlighet när de inför domstolen gör gällande att denna förordning inte ska tillämpas. Eftersom en sådan lösning, såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 61 i sitt förslag till avgörande, står i strid med själva ordalydelsen i artikel 241 EG, enligt vilken denna rätt tillkommer ”parterna” (se dom av den 10 juli 2003 i mål C-11/00, kommissionen mot ECB, REG 2003, s. I-7147, punkt 76), kan invändningen om rättegångshinder inte bifallas.

23 Avseende rådets och kommissionens invändning om att det föreligger rättegångshinder på grund av att Konungariket Spanien har anfört sin invändning om rättsstridighet för sent, är det ostridigt att invändningen om rättsstridighet formellt anfördes i repliken efter meddelande av domen i det ovannämnda målet Spanien mot rådet, i vilken den talan som sökanden hade väckt om ogiltigförklaring av artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003 avvisades. En sådan invändning om rättsstridighet ska emellertid, för att kunna tas upp till prövning i sak, ha anförts i ansökan och omständigheten att denna talan har avvisats kan inte, vilket Konungariket Spanien har påstått, anses utgöra en ny rättslig eller faktisk omständighet som framkommit först under förfarandet i den mening som avses i artikel 42.2 i domstolens rättegångsregler (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 april 1982 i mål 11/81, Dürbeck mot kommissionen, REG 1982, s. 1251, punkt 17).

24 I förevarande fall framgår emellertid av ansökan att Konungariket Spanien i denna har yrkat att artiklarna 1–6 i förordning nr 1415/2004, vilka är förordningens samtliga bestämmelser, ska ogiltigförklaras av det enda skälet att artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003 genomförs i denna förordning. Konungariket Spanien har i ansökan ifrågasatt huruvida dessa artiklar är lagenliga och framhållit att icke-diskrimineringsprincipen åsidosätts i dessa och att rådet gjorde sig skyldigt till maktmissbruk när det antog artikel 6 i sistnämnda förordning. Även om Konungariket Spanien i sin replik uttryckligen har anfört en invändning om rättsstridighet avseende förordning nr 1954/2003 i dess helhet, har Konungariket Spanien inte åberopat andra grunder till stöd för invändningen än de som redan har framlagts i ansökan. Dessa grunder har rådet kunnat ta ställning till redan i svaromålet. Det framgår följaktligen att invändningen att förordning nr 1954/2003 är rättsstridig underförstått men tydligt innefattades av ansökan. Invändningen att det föreligger rättegångshinder på grund av att invändningen om rättsstridighet har anförts för sent, kan således inte heller bifallas.

25 Konungariket Spaniens invändning om rättsstridighet avseende förordning nr 1954/2003 strider inte heller mot rättskraften. Rättskraften omfattar nämligen endast de sak- och rättsfrågor som faktiskt eller med nödvändighet har avgjorts genom det rättsliga avgörandet i fråga (dom av den 15 oktober 2002 i de förenade målen C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen, REG 2002, s. I-8375, punkt 44 och där angiven rättspraxis). I domen i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen prövade domstolen emellertid inte lagenligheten av artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003 som avses med den invändning om rättsstridighet som anförts i förevarande mål, utan avvisade yrkandet om ogiltigförklaring av bestämmelserna.

26 Mot denna bakgrund följer att den invändning om rättsstridighet som Konungariket Spanien har anfört ska tas upp till prövning i sak. De grunder som har åberopats till stöd för denna invändning ska således prövas i sak. Dessa är för det första åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen och för det andra maktmissbruk.

Huruvida invändningen om rättsstridighet är välgrundad

Grunden avseende åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen

Parternas argument

27 Konungariket Spanien har åberopat artiklarna 12 EG och 34.2 EG och framhållit att artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003, vilka genomfördes i förordning nr 1415/2004, till viss del diskriminerar den spanska flottan i förhållande till andra medlemsstaters flottor samt att rådet inte har beaktat den särskilda situation som den spanska flottan befinner sig i till följd av anslutningsakten. Denna diskriminering har sin grund i den referensperiod som fastslås i dessa artiklar för att beräkna fiskeansträngningen och i avgränsningen av det biologiskt känsliga område som föreskrivs i artikel 6.1 i förordning nr 1954/2003.

28 För det första motsvarar den referensperiod som har använts, mellan åren 1998 och 2002, en period under vilken mer långtgående fiskerestriktioner gällde för Konungariket Spanien, på grund av den övergångsordning som föreskrevs i anslutningsakten och som upphörde att gälla den 31 december 2002, än för andra medlemsstater. Sedan år 1996, efter översynen av den övergångsordning som infördes under år 1995 genom förordningarna nr 685/95 och nr 2027/95, gällde en särskild ordning för den spanska flottan. Denna ordning innebar dels att tillträdet till ICES-områdena Vb, VI, VII, VIIIa, b, d, och e som föreskrivs i artikel 158 i anslutningsakten begränsades, dels att rätten för flera fartyg att samtidigt uppehålla sig i det känsliga område som kallas ”Irish Box”, som hädanefter delvis omfattades av det biologiskt känsliga område som fastslås i artikel 6.1 i förordning nr 1954/2003, inskränktes. Eftersom medlemsstaterna inte befann sig i samma situation under referensperioden får omständigheten att denna har valts för att beräkna fiskeansträngningen därför till följd att övergångsåtgärderna bibehålls, vilket innebär att en diskriminering på grund av nationalitet bibehålls.

29 För det andra är fastställandet av det biologiskt känsliga området och förfarandet för beräkningen av taket för den årliga fiskeansträngningen för detta område diskriminerande för den spanska flottan och utgör ett försök att tillämpa åtgärder som motsvarar dem som var tillämpliga avseende den tidigare ”Irish Box”, vilka också var diskriminerande för den spanska flottan. Skälet till att avgränsa detta område, som anges i skäl 7 i förordning nr 1954/2003, nämligen att det i detta område förekommer en hög koncentration av ungkummel, anförs i själva verket bara för att motivera att dessa diskriminerande åtgärder bibehålls.

30 Rådet har anfört att begränsningen av fiskeansträngningen är en åtgärd som syftar till att begränsa antalet fiskedagar för vissa fartyg i fastställda vatten för att bidra till att säkerställa fiskebeståndets varaktighet samtidigt som begränsningen av fångsterna av vissa fiskebestånd blir mer effektiv. Rådet har gjort gällande att begränsningen av fiskeansträngningen i förhållande till varje nationell flottas fiskeansträngning i varje område och under varje fiske under perioden mellan åren 1998 och 2002, som föreskrivs i förordning nr 1954/2003, är tillämplig för alla gemenskapsfartyg oavsett nationalitet. Det förekommer därför inte någon öppen diskriminering på grund av nationalitet. Även om alla former av dold diskriminering också är förbjudna ska, enligt rådet, den rättspraxis beaktas enligt vilken en åtgärd endast ska anses som diskriminerande om den är godtycklig, det vill säga om det saknas tillräckliga skäl för åtgärden och den inte grundas på objektiva kriterier (domstolens dom av den 15 september 1982 i mål 106/81, Kind mot EEG, REG 1982, s. 2885, punkt 22, av den 9 juli 1985 i mål 179/84, Bozzetti, REG 1985, s. 2301, punkt 34, och av den 14 juli 1994 i mål C-353/92, Grekland mot rådet, REG 1994, s. I-3411, punkt 25). Det kriterium som har använts i förevarande fall för att begränsa fiskeansträngningen, nämligen den ansträngning som föreskrevs för en tidigare, nära i tiden liggande, period är till fullo motiverat, lämpligt och proportionerligt i förhållande till det eftersträvade syftet.

31 Enligt rådet har sökanden vidare varken visat att de begränsningar av fiskeansträngningen som föreskrevs i förordningarna nr 685/95 och nr 2027/95 var mer omfattande än de som föreskrevs för andra medlemsstater eller att, om dessa begränsningar inte hade tillämpats, de spanska fartygens ansträngningar skulle ha överstigit den verkliga fiskeansträngningen under perioden mellan åren 1998 och 2002.

32 Avseende begränsningen av fiskeansträngningen i det biologiskt känsliga område som föreskrivs i artikel 6 i förordning nr 1954/2003, har rådet anfört att den särskilda begränsningen i detta område syftar till att förebygga risken att fiskeansträngningen, på grund av den begränsning som är tillämplig på stora områden såsom ICES- och CECAF-områdena, koncentreras till särskilda områden såsom det ifrågavarande, i vilket det förekommer en hög koncentration av ungkummel. Detta område sammanfaller inte helt med ”Irish Box” eftersom det omfattar mindre än hälften av ”Irish Box”. Även om det antas att begränsningarna som föreskrivs för Konungariket Spanien avseende ”Irish Box” i förordningarna nr 685/95 och nr 2027/95 var mer omfattande än de som gällde för andra medlemstater och den spanska flottans fiskeansträngning skulle ha varit större i detta område under perioden mellan åren 1998 och 2002 om dessa begränsningar inte hade föreskrivits, kan det därför inte anses visat att detta har fått negativa konsekvenser för den spanska flottan.

33 Kommissionen har gjort gällande att den metod för beräkning av fiskeansträngningen som föreskrivs i förordning nr 1954/2003 är densamma för samtliga medlemsstater och har framhållit att referensperioden mellan åren 1998 och 2002 inte innebär någon diskriminering av den spanska flottan. Den har i detta avseende gjort gällande att medan taken för fiskeansträngningen i ordningen som infördes år 1995 fastslogs på grundval av teoretiska uppgifter, ska taket för fiskeansträngningarna numera, genom tillämpning av förordning nr 1954/2003, beräknas enligt ett objektivt kriterium, nämligen den verkliga fiskeansträngningen under en nära i tiden liggande representativ period.

34 Avseende det biologiskt känsliga området har kommissionen framfört att det är befogat att använda perioden mellan åren 1998 och 2002 som referensperiod för beräkningen av fiskeansträngningen i detta område, vilket inte helt sammanfaller med ”Irish Box”, eftersom denna period visar den spanska flottans verkliga fiskeansträngning och inte är till men för denna flotta. Denna flotta har bedrivit ett intensivt fiske i vissa till ”Irish Box” angränsande områden som i dagsläget omfattas av det biologiskt känsliga området, och denna fiskeansträngning kommer således hädanefter att beaktas inom ramen för den fiskeansträngning som är tillåten i hela detta område. Konungariket Spanien har vidare inte i något avseende visat att den tillämpliga begränsningen i ”Irish Box” har fått till följd att den spanska flottans verksamhet har minskat eller ens att den sistnämnda har nått upp till det tak som denna begränsning innebär.

Domstolens bedömning

35 Icke-diskrimineringsprincipen, såsom den framgår av artikel 34.2 EG, innebär att lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se dom av den 17 oktober 1995 i mål C-44/94, Fishermen's Organisations m.fl., REG 1995, s. I-3115, punkt 46, dom av den 9 september 2004 i mål C-304/01, Spanien mot kommissionen, REG 2004, s. I-7655, punkt 31, och dom av den 8 november 2007 i mål C-141/05, Spanien mot rådet, REG 2007, s. I-9485, punkt 40).

36 I förevarande fall är bestämmelserna i artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003, vilka Konungariket Spaniens invändning om rättsstridighet gäller, tillämpliga på samma sätt på samtliga medlemsstater. Särskilt kan nämnas att referensperioden mellan åren 1998 och 2002, som i enlighet med dessa bestämmelser används för att bedöma och sedan för att bestämma nivåer för fiskeansträngningar avseende fiskevatten och de områden som avses i dessa bestämmelser, är densamma för hela Europeiska gemenskapen. Begränsningen av fiskeansträngningen, som bestäms utifrån varje nationell flottas verkliga fiskeansträngning under denna period i dessa zoner och fiskevatten, är följaktligen tillämplig på samtliga fiskefartyg från gemenskapen oavsett nationalitet. Åtgärderna som föreskrivs i dessa bestämmelser kan endast anses vara diskriminerande i förhållande till Konungariket Spanien om, för det första, denna medlemsstat, såsom den har gjort gällande, befann sig i en situation som var olik de andra medlemsstaternas när åtgärderna antogs och, för det andra, det inte finns sakliga skäl, i förekommande fall, för att Konungariket Spanien ska omfattas av samma ordning avseende förvaltningen av fiskeansträngningen som den som är tillämplig på andra medlemsstater.

37 Såsom har framhållits i punkterna 61 och 62 i generaladvokaten Légers förslag till avgörande i det ovannämnda målet Spanien mot rådet, i vilket dom meddelades den 30 mars 2006, vilka generaladvokaten i förevarande mål har hänvisat till i punkt 95 i sitt förslag till avgörande, var Konungariket Spanien från sin anslutning fram till den 31 december 2002 underställd vissa restriktioner i fråga om tillträdet till vissa fiskeområden och fiskeresurser. Det framgår vidare att Konungariket Spaniens situation,

trots att den gradvis har anpassats till de andra medlemsstaternas situation, även har företett vissa särdrag till dess att denna period upphörde och följaktligen gjorde det under referensperioden mellan åren 1998 och 2002 som i de ifrågavarande bestämmelserna används för att fastställa fiskeansträngningen.

38 I artiklarna 156–166 i anslutningsakten fastställs ordningen för tillträde till gemenskapsvattnen och till deras resurser, genom vilken fiskemöjligheterna för spanska fartyg i vissa områden av gemenskapsvattnen begränsas. I artikel 158 i anslutningsakten, vilken Konungariket Spanien har nämnt i sin ansökan, föreskrevs således att 300 fartyg, som anges med sina tekniska egenskaper i en namnförteckning i bilaga IX till anslutningsakten, fick beviljas tillstånd att bedriva fiske inom ICES-områdena Vb, VI, VII, VIIIa, b och d. I samma artikel föreskrevs även villkor avseende samtidigt fiske med flera fartyg på denna förteckning i de nämnda områdena. I artikel 158 föreskrevs dessutom ett undantag avseende tillträdet till ”Irish Box”. I artikel 166 i anslutningsakten angavs att den ordning som fastställts i artiklarna 156–164 i denna skulle gälla ända till utgången av den period som avses i artikel 8.3 i rådets förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 om införande av en gemenskapsordning för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna (EGT L 24, s. 1), det vill säga den 31 december 2002. I artikel 162 i anslutningsakten föreskrevs emellertid ett förfarande för utvärdering och anpassning av denna ordning, och det uppgavs att de anpassningar som visade sig nödvändiga skulle börja gälla den 1 januari 1996.

39 Rådet antog således förordning (EG) nr 1275/94 av den 30 maj 1994 om anpassning av ordningen i kapitlet om fiske i Anslutningsakten för Spanien och Portugal (EGT L 140, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 6, s. 69) och förordningarna nr 685/95 och nr 2027/95, vilka har upphävts genom förordning nr 1954/2003. I artikel 1 i förordning nr 1275/94 föreskrivs avseende Konungariket Spanien att, med verkan från och med den 1 januari 1996, den ordning för tillträde till vatten och resurser som fastställs i artiklarna 156–166 i anslutningsakten ska anpassas och integreras, i enlighet med följande artiklar, med de gemenskapsåtgärder som föreskrivs i artiklarna 3 och 4 i denna förordning och som gäller för alla gemenskapsfartyg. I artikel 3 i samma förordning föreskrivs att rådet i enlighet med artiklarna 4 och 8 i 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)

ska införa gemenskapsåtgärder om de villkor för tillträde till zoner och resurser som omfattas av de särskilda reglerna i artiklarna 156–166 i anslutningsakten och att dessa åtgärder ska iaktta principen om att fiskeansträngningen inte ska öka. Nivån för fiskeansträngningen föreskrivs i artiklarna 158, 160, 164 och 165, i anslutningsakten. I enlighet med artikel 3 antog rådet förordning nr 685/95 i vilken kriterier och förfaranden för införandet av en ordning för administrering av fiskeinsatsen i ICES-områdena V b, VI, VII, VIII, IX och X och CECAF-områdena 34.1.1, 34.1.2 och 34.2.0 föreskrevs, med giltighet från och med den 1 januari 1996. Denna ordning upprättades sedan genom förordning nr 2027/95 i vilken fiskeansträngningens tak per fiske för varje medlemsstat fastställdes. Avseende ”Irish Box” föreskrevs i artikel 3.5 i förordning nr 685/95 att de berörda medlemsstaterna ska bedöma fiskeinsatsen i detta område på grundval av deras fartygs dåvarande verksamhet, förutom vad gäller fartygen under spansk flagg. Antalet fartyg under spansk flagg i detta område fick inte överstiga 40.

40 Såsom Konungariket Spanien har gjort gällande befann det sig, vid antagandet av förordning nr 1954/2003, i en situation som var olik de andra medlemsstaternas och som bland annat kännetecknades av att fiskemöjligheterna under perioden mellan åren 1998 och 2002 inte fick öka, i enlighet med de begränsningar som föreskrevs i anslutningsakten, och av att högst 40 spanska fartyg samtidigt fick uppehålla sig i ”Irish Box”.

41 Det förefaller objektivt motiverat att Konungariket Spanien underställs samma ordning avseende förvaltningen av fiskeansträngningen som den som gäller för andra medlemsstater, vilken upprättats genom förordning nr 1954/2003. För det första föreskrivs i denna ordning en metod för att bedöma fiskeansträngningen på grundval av objektiva kriterier, nämligen varje medlemsstats fiskeansträngning i de berörda områdena och fiskena under en närliggande period på fem år. För det andra är syftet med denna ordning att bidra till fiskeresursernas varaktighet genom att, enligt skäl 4 i nämnda förordning, se till att den nuvarande fiskeansträngningen inte ökar totalt sett.

42 Målsättningen att bevara fiskeresurserna och principen om stabilitet avseende fiskeverksamheten är ledstjärnan för samtliga gemenskapsbestämmelser på detta område, även, från anslutningsakten ända fram till det att förordning nr 1954/2003 antogs, för dem som syftar till att Konungariket Spanien ska integreras i den gemensamma fiskeripolitikens allmänna ordning. Det framgår av tredje skälet i förordning nr 1275/94 att ”[d]e nya bestämmelserna måste möjliggöra Spaniens … fullständiga integration i den allmänna ordningen för den gemensamma fiskeripolitiken och överensstämma med EG:s regelverk, särskilt vad avser principen om relativ stabilitet och de undantag till principen om fritt tillträde till vatten som fastställs i … förordning … nr 3760/92”. Det framgår vidare av fjärde och femte skälen i förordning nr 1275/94 att ”[f]ritt tillträde till vatten ska åtföljas av en ordning för övervakning av fiskekapaciteten i syfte att säkerställa att de aktuella fiskemetoderna är anpassade till de tillgängliga resurserna” och att ”[d]essa anpassningar [inte får] medföra någon ökning av den befintliga fiskeansträngningens totala nivåer för varje enskilt ICES-område eller CECAF-område eller inverka negativt på de resurser som omfattas av kvantitativa fångstbegränsningar”. I skälen 3 och 4 i förordning nr 685/95 föreskrivs även att ”[d]et är nödvändigt att respektera nuvarande balans och gemenskapens erfarenheter, särskilt principen om relativ stabilitet” och ”garantera att det inte blir någon ökning av de samlade fiskeinsatserna inom de områden och resurser som omfattas av Anslutningsakten”.

43 Avseende det biologiskt känsliga område som omfattas av ett särskilt system för fiskeansträngning som föreskrivs i artikel 6 i förordning nr 1954/2003 framgår dessutom för det första av handlingarna i målet att området överlappar ”Irish Box” i begränsad utsträckning, eftersom det täcker mindre än hälften av ”Irish Box”. Det kan således inte göras gällande att upprättandet av det nämnda biologiskt känsliga området och förfarandet för beräkningen av det årliga taket för fiskeansträngningen för detta område ger uttryck för ett försök att fortsätta att tillämpa åtgärder som motsvarar dem som är tillämpliga avseende ”Irish Box”. Det följer sedan av skäl 7 och artikel 6 i förordning nr 1954/2003 att den särskilda begränsningen av fiskeansträngningen som föreskrivs i denna artikel också har till syfte att bevara fiskeresurserna i ett område med hög koncentration av ungkummel och att metoden för bedömning av den årliga fiskeansträngningen också grundar sig på ett objektivt kriterium, nämligen den årliga genomsnittliga fiskeansträngningen av fartyg med en största längd på minst 10 meter för perioden mellan åren 1998 och 2002, för fiske av bottenlevande arter.

44 Av detta följer att trots att Konungariket Spanien vid antagandet av förordning nr 1954/2003 befann sig i en situation som var olik andra medlemsstaters, kan artiklarna 3, 4 och 6 i denna förordning inte anses utgöra ett åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen, till nackdel för Konungariket Spanien.

45 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser förevarande grund.

Grunden avseende maktmissbruk

Parternas argument

46 Konungariket Spanien har gjort gällande att det verkliga syftet med upprättandet av det biologiskt känsliga område som föreskrivs i artikel 6 i förordning nr 1954/2003 inte är att bevara ungkummel utan att fortsätta diskriminera den spanska flottan i detta område. Konungariket Spanien har med stöd av en undersökning som den spanska delegationen framlade i maj månad år 2003 gjort gällande att det förekommer andra områden av liknande biologisk karaktär och att antagandet av denna typ av åtgärder avseende bevarande av ungkummel regleras i rådets förordning (EG) nr 850/98 av den 30 mars 1998 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer (EGT L 125, s. 1). Rådet har således gjort sig skyldigt till maktmissbruk genom att anta artikel 6 i förordning nr 1954/2003.

47 Rådet har i huvudsak gjort gällande att denna grund saknar relevans då förordning nr 1415/2004, som är föremålet för förevarande talan, endast innehåller bestämmelser om genomförande av förordning nr 1954/2003 och har antagits i enlighet med det förfarande som föreskrivs i den sistnämnda förordningen. Inget förfarande har således kringgåtts.

48 Kommissionen har framhållit att omständigheten att det förekommer andra biologiskt känsliga områden och omständigheten att andra åtgärder är möjliga inte visar att det förekommit maktmissbruk.

Domstolens bedömning

49 Enligt fast rättspraxis innebär en rättsakt maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter kan antas att den har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än de som angivits eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i EG-fördraget för att bemöta svårigheter i det enskilda fallet (se dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl., REG 1990, s. I-4023, punkt 24, och av den 22 november 2001 i mål C-110/97, Nederländerna mot rådet, REG 2001, s. I-8763, punkt 137).

50 I förevarande fall har Konungariket Spanien emellertid inte visat att det särskilda systemet för fiskeansträngning som föreskrivs i artikel 6 i förordning nr 1954/2003 för det ifrågavarande biologiskt känsliga området har antagits uteslutande eller huvudsakligen för att uppnå andra mål än att bevara ungkummel. Såsom kommissionen har gjort gällande och generaladvokaten har framhållit i punkt 102 i sitt förslag till avgörande, visar dessutom inte den omständigheten, att tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer också omfattas av en annan förordning och omständigheten att det kan förekomma andra biologiskt känsliga områden, att rådet har gjort sig skyldig till maktmissbruk genom att anta artikel 6 i förordning nr 1954/2003.

51 Av detta följer att talan inte heller kan vinna bifall såvitt avser denna grund.

52 Av det ovan anförda följer att Konungariket Spaniens talan inte kan vinna bifall med stöd av den invändning om rättsstridighet avseende förordning nr 1954/2003 som Konungariket Spanien har anfört och att nämnda talan ska ogillas då ingen annan grund avseende lagenligheten avseende förordning nr 1415/2004 har åberopats.

Rättegångskostnader

53 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att Konungariket Spanien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas. I enlighet med artikel 69.4 första stycket ska kommissionen bära sin rättegångskostnad.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Spanien ska ersätta rättegångskostnaderna.

3) Europeiska gemenskapernas kommission ska bära sin rättegångskostnad.

Underskrifter