FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 19. januar 2006 [1]

1. Kongeriget Spanien har ved nærværende søgsmål anlagt sag med påstand om annullation af artikel 3, 4 og 6 i Rådets forordning (EF) nr. 1954/2003 af 4. november 2003 om forvaltning af fiskeriindsatsen for så vidt angår visse fiskerizoner og visse fiskeressourcer i Fællesskabet, om ændring af forordning (EØF) nr. 2847/93 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 685/95 og forordning (EF) nr. 2027/95 [2].

I — Forordning nr. 1954/2003

2. I henhold til artikel 4, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik [3] »træffer Rådet EF-foranstaltninger for adgang til farvande og ressourcer og for bæredygtigt fiskeri«. Artikel 4, stk. 2, litra f), nævner i særdeleshed de foranstaltninger, som tilsigter, »at fiskeriindsatsen begrænses«.

3. Forordning nr. 1954/2003 udgør en af disse foranstaltninger. Ifølge artikel 1 fastsætter forordningen, »hvilke betingelser og procedurer der skal gælde for en forvaltningsordning for fiskeriindsatsen i ICES-område V, VI, VII, VIII, IX og X samt CECAF-afsnit 34.1.1, 34.1.2 og 34.2.0«.

4. Ifølge samme forordnings artikel 2, litra b), i forstås ved »fiskeriindsats« produktet af et fiskerfartøjs kapacitet og dets aktivitet; for en gruppe fartøjer er fiskeriindsatsen summen af fiskeriindsatsen for alle fartøjerne i gruppen.

5. Det anføres i anden betragtning til forordning nr. 1954/2003, at »den ordning for adgang til visse farvande og ressourcer, der er fastlagt i artikel 156-166 og artikel 347-353 i akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse [4], udløb den 31. december 2002. Følgelig bør visse bestemmelser i Rådets forordning (EF) nr. 685/95 af 27. marts 1995 om forvaltning af fiskeriindsatsen for så vidt angår visse fiskerizoner og

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EUT L 289, s. 1.

3 — EFT L 358, s. 59.

4 — Akt vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1985 L 302, s. 23, særligt s. 69 ff., herefter »tiltrædelsesakten«).

visse fiskeressourcer i Fællesskabet [5] og i Rådets forordning (EF) nr. 2027/95 af 15. juni 1985 om indførelse af en forvaltningsordning for fiskeriindsatsen for så vidt angår visse fiskerizoner og visse fiskeressourcer i Fællesskabet [6] ændres, så de svarer til den nye retstilstand«.

6. Endvidere anføres det i tredje betragtning til forordning nr. 1954/2003, at »andre bestemmelser i forordning (EF) nr. 685/95 og (EF) nr. 2027/95 tager sigte på at etablere en generel forvaltningsordning for fiskeriindsatsen for at forhindre en øget fiskeriindsats og har ingen forbindelse med akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse. Disse bestemmelser er vigtige for fiskeriforvaltningen og bør videreføres«.

7. Fjerde betragtning til forordning nr. 1954/2003 udtaler i denne henseende, at »for at sikre, at den nuværende samlede fiskeriindsats ikke øges, må der etableres en ny forvaltningsordning for fiskeriindsatsen i ICES-område V, VI, VII, VIII, IX og X samt CECAF-afsnit 34.1.1, 34.1.2 og 34.2.0. Denne ordning vil begrænse fiskeriindsatsen på grundlag af fiskeriindsatsen inden for disse fiskerier i perioden 1998-2002«.

8. Kapitel II i forordning nr. 1954/2003 omhandler det system til forvaltning af fiskeriindsatsen, som således er indført. Inden for dette kapitel i forordningen er artikel 3 med overskriften »Foranstaltninger vedrørende fangst af demersale [7] arter og visse bløddyr og krebsdyr« affattet som følger:

»1. Undtagen for det område, der er defineret i artikel 6, stk. 1, skal medlemsstaterne:

a) vurdere fiskeriindsatsen for fartøjer med en længde overalt på 15 m eller mere som et årligt gennemsnit for perioden 1998-2002 i hvert af de ICES-områder og CECAF-afsnit, hvortil der er henvist i artikel 1 for demersale fiskerier, bortset fra demersale fiskerier, der er omfattet af Rådets forordning (EF) nr. 2347/2002 af 16. december 2002 om særlige adgangskrav og dertil knyttede betingelser for fiskeri efter dybhavsbestande [8], og fiskeri af kammusling, taskekrabbe og edderkopkrabbe, som fastlagt i bilaget til nærværende forordning. Til beregning af fiskeriindsatsen måles et fartøjs fiskerikapacitet ved effekten i kilowatt (kW)

5 — Forordning af 27.3.1995 (EFT L 71, s. 5).

6 — Forordning af 15.6.1995 (EFT L 199, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 149/1999 af 19.1.1999 (EFT L 18, s. 3).

7 — Dette adjektiv betegner de arter, som lever på bunden eller tæt på bunden af havet.

8 — EFT L 351, s. 6.

b) tildele fiskeriindsatsen, vurderet efter litra a), i de enkelte ICES-områder eller CECAF-afsnit for hver af de fiskeriaktiviteter, der er nævnt i litra a).

2. Ordningen for fiskeriindsatsen i stk. 1 foregriber ikke de ordninger, der er fastlagt i genopretningsplaner, som Rådet måtte vedtage.

3. Når Rådet vedtager en genopretningsplan, som indebærer forvaltning af fiskeriindsatsen i alle eller en del af de områder og afsnit, der er nævnt i artikel 1, foretages der samtidig i denne plan enhver nødvendig tilpasning af denne forordning.

4. Kommissionen forelægger senest den 31. december 2006 Europa-Parlamentet og Rådet en rapport med en vurdering af gennemførelsen af den i stk. 1 omhandlede ordning for fiskeriindsatsen. På grundlag af denne rapport træffer Rådet afgørelse om enhver nødvendig tilpasning, som skal foretages af denne ordning.«

9. Derudover bestemmer artikel 4 i forordning nr. 1954/2003, med overskriften

»Fiskerfartøjer med en længde på 15 m eller mindre«:

»1. Fiskeriindsatsen for fiskerfartøjer med en længde overalt på 15 m eller mindre skal vurderes globalt for hvert enkelt fiskeri og for hvert område eller afsnit, som der er henvist til i artikel 3, stk. 1, i perioden 1998-2002.

2. Fiskeriindsatsen for fiskerfartøjer med en længde overalt på 10 m eller mindre skal vurderes globalt for hvert fiskeri og for hvert område eller afsnit, som der er henvist til i artikel 6, stk. 1, i perioden 1998-2002.

3. Medlemsstaterne sikrer, at disse fartøjers fiskeriindsats begrænses til den fiskeriindsats, som vurderes i henhold til stk. 1 og 2.«

10. Derudover fastsætter forordning nr. 1954/2003 en særlig forvaltningsordning for fiskeriindsatsen for et særligt biologisk følsomt område, som er afgrænset ud for Irlands kyster. Betragtning 7 til forordningen præciserer i den forbindelse, at »et område syd og vest for Irland er blevet udpeget som værende et område med stor forekomst af

kulmuleungfisk. Der er fastsat særlige begrænsninger for anvendelsen af bundtrawl i dette område. Ligeledes af bevarelseshensyn bør der for dette område fastsættes særlige krav om begrænsning af indsatsen inden for den generelle ordning, der er beskrevet ovenfor [...]«

11. Den særlige forvaltningsordning for fiskeriindsatsen for dette biologisk følsomme område, som afgrænses præcist i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1954/2003, defineres i samme artikels stk. 2, som bestemmer, at »i det i stk. 1 definerede område vurderer medlemsstaterne fiskeriindsatsen for fartøjer med en længde overalt på 10 m eller mere som et årligt gennemsnit for perioden 1998-2002 af fiskeri efter demersale arter, bortset fra dem, der er omfattet af forordning (EF) nr. 2347/2002, og fiskeri efter kammusling, taskekrabbe og edderkopkrabbe og tildeler den således vurderede fiskeriindsats for hvert af disse fiskerier«.

12. Artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1954/2003 bestemmer, at på grundlag af de oplysninger, som medlemsstaterne underretter Kommissionen om, »forelægger denne [...] Rådet et forslag til forordning om fastlæggelse af den maksimale årlige fiskeriindsats for hver medlemsstat og hvert område og hvert fiskeri som defineret i artikel 3 og artikel 6«.

13. I medfør af forordningens artikel 11, stk. 2, første afsnit, »[...] træffer Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen afgørelse om den maksimale årlige fiskeriindsats, jf. stk. 1«.

14. I medfør af disse bestemmelser vedtog Rådet forordning (EF) nr. 1415/2004 af 19. juli 2004 om fastlæggelse af den maksimale årlige fiskeriindsats for så vidt angår visse fiskerizoner og visse fiskerier [9].

15. Denne forordning er ligeledes genstand for et annullationssøgsmål anlagt af Kongeriget Spanien i sag C-442/04, som er blevet udsat, indtil der er afsagt dom i nærværende sag [10].

9 — EUT L 258, s. 1.

10 — For nærmere oplysning skal det nævnes, at der verserer et annullationssøgsmål for de Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans, som vedrører forordning nr. 1954/2003 og drejer sig om artikel 3, artikel 5, stk. 1, artikel 11 og artikel 13, litra b), og artikel 15 i nævnte forordning (sag T-37/04, Regiao autonoma dos Açores mod Rådet, verserer i øjeblikket).

II — Anbringenderne vedrørende annullation

16. Kongeriget Spanien har fremført to anbringender mod artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003.

17. Det første angår tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

18. Med sit andet anbringende gør Kongeriget Spanien gældende, at Rådet har begået magtfordrejning, da det vedtog artikel 6 i forordning nr. 1954/2003.

19. Kommissionen har fået tilladelse til at intervenere i nærværende sag [11].

11 — Kendelse afsagt af Domstolens præsident den 19.5.2004. Det skal i øvrigt påpeges, at Domstolen ved kendelse af 30.9.2004 besluttede at lade den juridiske tilkendegivelse af 29.10.2002 fra Rådet for Den Europæiske Unions Juridiske Tjeneste udgå af nærværende sags akter, som Kongeriget Spanien have fremlagt som bilag 1 til sin replik.

III — Stillingtagen

20. I det omfang Kongeriget Spaniens annullationssøgsmål udelukkende vedrører tre artikler i forordning nr. 1954/2003, bør det undersøges, hvorvidt sagen overhovedet kan antages til realitetsbehandling.

A — *Spørgsmålet om, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling*

21. Under retsmødet har Domstolen stillet spørgsmål til parterne vedrørende problemet, om sagen kan antages til realitetsbehandling under hensyn til dens faste retspraksis, hvorefter »en fællesskabsretsakt kun kan annulleres delvis, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt« [12].

22. Kongeriget Spanien er af den opfattelse, at dets søgsmål kan antages til realitetsbehandling, og har navnlig gjort gældende, at dets interesse i den foreliggende sag begrænser sig til de anfægtede artikler, og at Fællesskabets retsinstanser i almindelighed kun skal tage stilling til, hvad sagsøgeren nedlægger påstand om.

12 — Dom af 30.9.2003, sag C-239/01, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 10333, præmis 33, og af 24.5.2005, sag C-244/03, Frankrig mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 4021, præmis 12. I samme retning, jf. ligeledes dom af 23.10.1974, sag 17/74, Transocean Marine Paint mod Kommissionen, Sml. s. 1063, præmis 21, af 31.3.1998, forenede sager C-68/94 og C-30/95, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1375, præmis 256, af 10.12.2002, sag C-29/99, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 11221, præmis 45, og af 21.1.2003, sag C-378/00, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 937, præmis 30.

23. Rådet har derimod fremført tvivl om, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling. Det har navnlig gjort gældende, at der bør tages hensyn til forholdet mellem de anfægtede artikler, dvs. artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003, og de øvrige artikler i forordningen. Rådet citerer som eksempel artikel 7-14, som indeholder gennemførelsesforanstaltninger til de anfægtede artikler. Rådet er af den opfattelse, at artikel 7-14 i forordning nr. 1954/2003 ville være blottet for betydning, hvis Domstolen annullerede forordningens artikel 3, 4 og 6, idet bestemmelserne ville dreje sig om iværksættelse af kontrolforanstaltninger for en fiskeriordning, som ikke længere eksisterer.

24. Af disse grunde mener Rådet, at stævningen er formuleret urigtigt, og at Kongeriget Spanien ligeledes for Domstolen burde have nedlagt påstand om annullation af artikel 7-14 i forordning nr. 1954/2003.

25. Endelig mener Kommissionen, at nærværende sag ikke kan antages til realitetsbehandling, idet artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003 udgør kernen i den nye forvaltningsordning for fiskeriindsatsen og ikke kan udskilles fra resten af forordningen.

26. Jeg tilslutter mig den opfattelse, som er blevet fremført af Rådet og Kommissionen under retsmødet.

27. Jeg mener ligeledes, at artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003 ikke kan udskilles fra resten af denne.

28. Domstolen har gentagne gange fastslået, at »dette krav om udskillelighed« af de dele, som påstås annulleret, ikke er opfyldt, »når en delvis annullation af en akt bevirker, at aktens materielle indhold ændres« [13].

29. Hvad angår denne analysemetode, som bør anvendes i den forbindelse, har Domstolen tillige fastslået, at »spørgsmålet om, hvorvidt en delvis annullation ændrer indholdet af den anfægtede retsakt, udgør et objektivt og ikke et subjektivt kriterium, der har sammenhæng med den politiske vilje hos den myndighed, som har vedtaget den omstridte retsakt« [14].

30. I nærværende sag er det netop denne analysemetode, som fører mig til at antage, at annullationen af artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003 materielt ville ændre forordningen. Såvel kapitel II's overskrift (»System til forvaltning af fiskeriindsats«) som dettes indhold, som omfatter disse tre artikler, viser nemlig, at det drejer sig om de primære bestemmelser i denne forordning, uden

13 — Dommen i sagen Frankrig mod Parlamentet og Rådet, præmis 13. I samme retning, jf. ligeledes dommen i sagen Frankrig m.fl. mod Kommissionen, præmis 257, i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 46, og i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 34.

14 — Se navnlig dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 37.

hvilke denne ikke ville have grund til at eksistere.

31. Til støtte for denne opfattelse skal det erindres, at ifølge fjerde betragtning til forordning nr. 1954/2203 har denne til formål at etablere »en ny forvaltningsordning for fiskeriindsatsen« i de omhandlede ICES-områder og CECAF-afsnit.

32. Denne ordning hviler hovedsageligt på medlemsstaternes vurdering af den fiskeriindsats, der gælder for fiskerfartøjer med en længde overalt på 15 m eller mere (artikel 3), med en længde overalt på 15 m eller mindre (artikel 4), og for så vidt angår det biologisk følsomme område ud for Irlands kyster, for fiskerfartøjer med en længde overalt på 10 m eller mere (artikel 6).

33. De kriterier, som medlemsstaterne bør benytte sig af for at foretage denne vurdering, findes i artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003. De består primært i vurderingen af fiskeriindsatsen som et årligt gennemsnit for perioden 1998-2002 i hvert af de omhandlede ICES-områder og CECAF-afsnit, for demersale fiskerier, og fiskeri af kammusling, taskekrabbe og edderkopkrabbe [artikel 3, stk. 1, litra a) og artikel 6, stk. 2], og i den globale vurdering af fiskeriindsatsen »for hvert enkelt fiskeri og for hvert område eller afsnit, som der er henvist til i artikel 3, stk. 1, i perioden 1998-2002« (artikel 4, stk. 1 og 2).

34. Det følger derfor af en gennemgang af de anfægtede artikler, at disse definerer metoden for at vurdere niveauet af fiskeriindsatsen såvel som den referenceperiode, der skal anvendes, dvs. perioden 1998-2002, hvilket udgør kernen i forordning nr. 1954/2003, for så vidt som forordningen tilsigter at indføre en ny forvaltningsordning for fiskeriindsatsen.

35. De talrige henvisninger, som forordningens øvrige artikler indeholder til de anfægtede artikler, støtter denne analyse.

36. For eksempel bemærkes, at artikel 7, stk. 1 og 2, artikel 8, stk. 3, såvel som artikel 11, stk. 1 og 3, i forordning nr. 1954/2003 alle henviser til »de fiskerier, der er defineret [eller omhandlet] i artikel 3 og 6« i samme forordning.

37. Desuden henvises der i kapitel III, der har overskriften »Kontrolordning«, i arti-

kel 13, litra a), i forordning nr. 1954/2003, som vedrører »særlige kontrolbestemmelser«, til »det område, der er defineret i artikel 6, stk. 1«, i nævnte forordning.

38. Endelig bemærkes, at flere af de ændringer af Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 af 12. oktober 1993 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik [15], som er fastsat i artikel 14 i forordning nr. 1954/2003, ville være blottet for mening, hvis artikel 3, 4 og 6 i sidstnævnte forordning blev annulleret.

39. Ud fra ovenstående betragtninger mener jeg, at nærværende annullationssøgsmål bør afvises, i det omfang det drejer sig om artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003, som udgør kernen af den nye ordning, som er indført ved denne forordning.

40. Såfremt Domstolen ikke skulle dele denne opfattelse, vil jeg imidlertid subsidiært undersøge Kongeriget Spaniens to anbringender.

15 — EFT L 261, s. 1.

B — *Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet*

1. Parternes argumenter

41. Til støtte for dette første anbringende om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet har Kongeriget Spanien gjort følgende gældende:

— Dels svarer referenceperioden 1998-2002 for beregning af fiskeriindsatsen som fastlagt i forordning nr. 1954/2003 til en periode, under hvilken denne medlemsstat, i modsætning til andre medlemsstater, var underlagt en restriktiv ordning, der fulgte af dens tiltrædelse af Fællesskabet.

— Dels er afgrænsningen af det biologisk følsomme område, for hvilket en særlig ordning gælder for fiskeriindsatsen, sammenfaldende med den gamle zone, benævnt »Irish Box«, hvor Kongeriget Spanien ligeledes var underlagt en restriktiv ordning.

42. Mere generelt mener Kongeriget Spanien, at den overgangsordning, som det blev underlagt som følge af sin tiltrædelse af Fællesskabet, udløb den 31. december 2002, og at den nye forordning ikke burde have anvendt perioden 1998-2002 som reference. Ved at anvende denne periode for at vurdere fiskeriindsatsen i forordning nr. 1954/2003 har Rådet nemlig opretholdt den forskelsbehandling, som fandtes i den lovgivning, som eksisterede forud for denne forordning.

43. Kongeriget Spanien mener ligeledes, at Rådet ikke har taget hensyn til den særlige situation, der gjaldt for den spanske flåde som følge af reglerne i tiltrædelsesakten, hvilket udgør en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

44. Rådet, støttet af Kommissionen, mener derimod, at den ordning, der er fastsat i forordning nr. 1954/2003, ikke indebærer forskelsbehandling. Rådet fremhæver i den forbindelse, at begrænsningen af fiskeriindsatsen vurderet efter den indsats, der er gjort af hver national flåde, i hvert område og for hvert fiskeri i perioden 1998-2002, finder anvendelse på alle fiskerfartøjer i Fællesskabet, uanset nationalitet.

45. Derudover er det tidsmæssige kriterium, som Rådet anvender i nævnte forordning, begrundet i, hensigtsmæssigt og afpasset efter det tilstræbte mål, som er at medvirke til bevarelsen af fiskeressourcer ved at begrænse fiskeriaktiviteten fra Fællesskabets fiskerfartøjer i de vestlige farvande.

46. Endelig har Rådet for så vidt angår den særlige forvaltningsordning for fiskeriet i det biologisk følsomme område, der er defineret i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1954/2003, bemærket, at det berørte område ikke kan forveksles med »Irish Box«, som var nævnt i forordning nr. 685/95 og forordning nr. 2027/95, da det biologisk følsomme område udgør mindre end en fjerdedel af »Irish Box«, og at en vigtig del af dette område ligger uden for det område, som dækkes af »Irish Box«. Selv om der skulle findes andre følsomme områder at beskytte, ville dette ikke indebære, at beskyttelsen af området i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1954/2003, skulle blive unødvendig.

2. Bedømmelse

47. Efter min mening har Rådet ikke tilsidesat princippet om ligebehandling eller princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, da det vedtog artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003, således som det i almindelighed er garanteret i artikel 12 EF, og inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF.

48. Ifølge fast retspraksis kan en forskelsbehandling kun bestå i, at der på sammenlignelige situationer anvendes forskellige bestemmelser, eller at den samme bestemmelse anvendes på forskellige situationer [16].

49. Når ensartede situationer behandles forskelligt, og forskellige situationer behandles ens, og en sådan behandling er objektivt begrundet, kan den imidlertid heller ikke anses for at være i strid mod princippet om forbud mod forskelsbehandling [17].

50. Kongeriget Spanien har gjort gældende, at det befinder sig i en særlig situation i forhold til andre medlemsstater, og at det således ikke burde have været underlagt den samme forvaltningsordning af fiskeriindsatsen som den, der finder anvendelse på disse andre stater.

51. Det er rigtigt, at Kongeriget Spanien lige siden sin tiltrædelse af Fællesskabet har været underlagt en ordning, som indebar visse begrænsninger for adgang til Fællesskabets farvande og disses ressourcer. For en god forståelse af de væsentligste omrids af denne ordning samt af Kongeriget Spaniens gradvise integration i den almene forvaltningsordning af fiskeriindsatsen bør der gøres rede for udviklingen af de regler, som således har fundet anvendelse på denne medlemsstat.

52. Tiltrædelsesakten fastsætter i artikel 156-166 den ordning, der gælder for adgang til Fællesskabets farvande og ressourcer, som gælder for fartøjer, der fører spansk flag. Denne ordning begrænser disse fartøjers muligheder for at fiske i visse områder i Fællesskabets farvande. F.eks. bestemmer tiltrædelsesaktens artikel 157, at »kun de i artikel 158, 159 og 160 omhandlede fartøjer må udøve fiskeriaktiviteter og kun i de zoner og på de betingelser, der fastsættes heri«. I artikel 158 foreskrives i denne henseende, at der skal oprettes en liste over 300 fartøjer med tilladelse til at udøve fiskeriaktiviteter inden for ICES-afsnittene Vb, VI, VII, VIIIa, b og d, og fastsætter betingelserne, under hvilke fartøjerne på denne liste må befinde sig samtidigt i de angivne afsnit. Artikel 158, stk. 1 in fine, fastsætter derudover en undtagelse vedrørende adgang til det område, som kaldes »Irish Box«.

53. I tiltrædelsesaktens artikel 166 præciseres, at den ordning, der er fastlagt i denne akts artikel 156-164, herunder de tilpasninger, som Rådet vil kunne vedtage i medfør af nævnte akts artikel 162, fortsat finder anvendelse indtil udløbsdatoen for den periode, der er omhandlet i artikel 8, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 170/83 [18]. Denne

16 — Se navnlig dom af 23.2.1983, sag 8/82, Wagner, Sml. s. 371, præmis 18, af 13.11.1984, sag 283/83, Racke, Sml. s. 3791, præmis 7, af 29.4.1999, sag C-311/97, Royal bank of Scotland, Sml. I, s. 2651, præmis 26, og af 25.10.2001, sag C-120/99, Italien mod Rådet, Sml. I, s. 7997, præmis 80.

17 — Dom af 9.9.2004, sag C-304/01, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7655, præmis 31 ff.

18 — Rådets forordning af 25.1.1983 om en fællesskabsordning for bevaring og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1).

bestemmelse, som derefter er gengivet i artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 3760/92 [19], henviser til den periode, som udløb den 31. december 2002.

54. I overensstemmelse med tiltrædelsesaktens artikel 162 har Rådet for så vidt angår Kongeriget Spanien vedtaget forordning nr. 1275/94 (EF) af 30. maj 1994 om tilpasningen af ordningen i kapitlerne om fiskeri i tiltrædelsesakten for Spanien og Portugal [20].

55. Ifølge tredje betragtning til nævnte forordning skal de nye bestemmelser, som skal tilpasse den ordning, som fastsættes af tiltrædelsesakten, »muliggøre Spaniens og Portugals fulde integration i den generelle ordning for den fælles fiskeripolitik under fuld overholdelse af gældende fællesskabsret, især princippet om relativ stabilitet og undtagelserne fra princippet om fri adgang til farvandene som fastsat i [forordning nr. 3760/92]«. I samme retning præciserer fjerde og femte betragtning til forordning nr. 1275/94, at »den frie adgang til farvandene bør ledsages af en rammeordning for fiskerikapaciteten, således at det sikres, at metoderne svarer til de ressourcer, der er til rådighed«, idet »tilpasningerne ikke må medføre en forøgelse af de samlede niveauer for den nuværende fiskeriindsats for det enkelte ICES-område og CECAF-område; de må heller ikke være til skade for de ressourcer, der er underlagt kvantitative fangstbegrænsninger«.

56. Således bestemmer artikel 1 i forordning nr. 1275/94, at »fra den 1. januar 1996 tilpasses den ordning for adgang til farvande og ressourcer, der er fastsat i artikel 156-166 og artikel 347-353 i akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse, i overensstemmelse med de efterfølgende artikler og integreres i de i nærværende forordnings artikel 3 og 4 fastsatte EF-foranstaltninger, der gælder for alle EF-fartøjer«. Derudover bestemmer denne forordnings artikel 3, stk. 1, at »Rådet vedtager EF-foranstaltninger, der fastsætter betingelserne for adgang til de områder og de ressourcer, der er omfattet af særbestemmelser i medfør af artikel 156-166 og artikel 347-353 i tiltrædelsesakten, [og at] disse foranstaltninger omfatter begrænsninger i udnyttelsesgraden«. Endelig præciserer samme forordnings artikel 3, stk. 3, at disse bestemmelser »skal være i overensstemmelse med princippet om ikke at forøge fiskeriindsatsen [...]«.

57. I overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 3 i forordning nr. 1275/94 har Rådet vedtaget forordning nr. 685/95 om forvaltning af fiskeriindsatsen for så vidt angår visse fiskerizoner og visse fiskeressourcer i Fællesskabet. Efter ordlyden af dennes

19 — Rådets forordning af 20.12.1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1). Denne forordning ophæver og erstatter forordning nr. 170/83. Forordningen er selv blevet ophævet og erstattet af forordning nr. 2371/2002.

20 — EFT L 140, s. 1.

artikel 1 »fastsættes i denne forordning med virkning fra den 1. januar 1996, hvilke betingelser og procedurer der skal gælde for indførelse af en forvaltningsordning for fiskeriindsatsen i ICES-område Vb, VI, VII, VIII, IX, X, og CECAF-område 34.1.1, 34.1.2 og 34.2.0«.

58. Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 685/95 bestemmer, at »[f]or hvert fiskeri efter demersale arter, der er defineret i bilag I, vurderer medlemsstaterne den nødvendige fiskeriindsats på grundlag af de i bilag II fastsatte fællesskabskriterier for vurdering af fiskeriindsatsen«. Med hensyn til »Irish Box« bestemmer artikel 3, stk. 5, at »de berørte medlemsstater vurderer fiskeriindsatsen i dette område på grundlag af deres fartøjers nuværende aktivitetsniveau, bortset fra fartøjer, der fører spansk flag«. Derudover præciserer denne artikels sidste sætning, at i »Irish Box« »må antallet af fartøjer, der fører spansk flag, ikke overstige 40 [...]«.

59. I overensstemmelse med artikel 6 i forordning nr. 685/95 har Rådet derudover vedtaget forordning nr. 2027/95, som for hver medlemsstat fastsætter det årlige maksimale niveau for fiskeriindsatsen pr. fiskeri.

60. Endelig har Rådet, under hensyn til udløbet den 31. december 2002 af adgangsordningen til visse områder og visse fiskeriressourcer defineret i tiltrædelsesakten, vedtaget forordning nr. 1954/2003, som i sin artikel 15 bestemmer, at forordningerne nr. 685/95 og nr. 2027/95 skal ophæves.

61. Denne beskrivelse af forvaltningsordningen for fiskeriindsatsen, som finder anvendelse på Kongeriget Spanien, bekræfter, at denne medlemsstat har været underlagt visse begrænsninger med hensyn til adgang til visse fiskeriområder og visse fiskeressourcer fra sin tiltrædelse og til den 31. december 2002.

62. Den beviser ligeledes, at Kongeriget Spaniens situation gradvis har tilpasset sig den, der gælder for andre medlemsstater, hovedsageligt at regne fra vedtagelsen af forordning nr. 1275/94 og forordning nr. 685/95, samtidigt med, at situationen har beholdt visse egenskaber indtil udløbet af overgangsperioden.

63. Under referenceperioden 1998-2002, som benyttes i forordning nr. 1954/2003, udviste Kongeriget Spaniens situation således visse særlige træk i forhold til andre medlemsstater, såsom at antallet af spanske fiskefartøjer, som samtidigt kan befinde sig i »Irish Box«, begrænsedes til 40.

64. Det skal derfor undersøges, hvorvidt det i medfør af artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2004 objektivt kan begrundes at anvende samme forvaltningsordning for fiskeriindsatsen på Kongeriget Spanien som den, der gælder for de andre medlemsstater, og som fortrinsvis er baseret på den fiskeriindsats, som udførtes i perioden 1998-2002.

65. Det skal indledningsvis bemærkes, at nævnte forordning anvender en vurderingsmetode for fiskeriindsatsen, som er baseret på et objektivt kriterium, nemlig på den fiskeriindsats, som faktisk blev udført i en nylig og repræsentativ periode. Denne referenceperiode er identisk for alle medlemsstaterne. Som Rådet har påvist, gælder den begrænsning af fiskeriindsatsen i forhold til hver national flådes indsats, i hvert område og for hvert fiskeri, i perioden 1998-2002, som foreskrevet i artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003, for alle fiskerfartøjer i Fællesskabet, uanset deres nationalitet.

66. Jeg mener, at det kriterium, som Rådet anvender for at begrænse fiskeriindsatsen ud fra indsatsen udført i en nylig, forudgående periode, ud over sin objektive karakter, er begrundet med henblik på at garantere, at fiskeressourcerne bevares.

67. Det skal nemlig påpeges, at den nye forvaltningsordning for fiskeriindsatsen, som er indført ved forordning nr. 1954/2003, netop har til formål at »sikre, at den nuværende samlede fiskeriindsats ikke øges« [21]. I øvrigt har fællesskabslovgiver gentagne gange fastslået nødvendigheden af at respektere princippet om relativ stabilitet i fiskerivirksomheden [22].

68. Formålet, som tilsigter den »generelle begrænsning af fiskeriindsatsen« [23], kræver, at der fastholdes maksimale årlige niveauer for fiskeriindsatsen for hver art, område og fiskeri og for hver medlemsstat. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det anføres i femte betragtning til forordning nr. 1415/2004 — som har til formål at fastsætte det årlige maksimale niveau for fiskeriindsatsen for hver medlemsstat, hvert område og hvert fiskeri defineret i artikel 3 og 6 i forordning nr. 1954/2003 — at dette niveau, »der skal fastlægges [for fartøjer, der fører en medlemsstats flag], bør svare til den samlede fiskeriindsats i femårsperioden 1998-2002 for disse fartøjer, divideret med fem«.

69. Under disse omstændigheder forekommer det mig med hensyn til formålet om ikke at øge fiskeriindsatsen at være objektivt begrundet i 2003 at fastsætte en ordning

21 — Fjerde betragtning til forordning nr. 1954/2003.

22 — Se navnlig tredje betragtning til og artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1275/94, samt tredje betragtning til og artikel 3, stk. 2, nr. iii), i forordning nr. 685/95.

23 — Femte betragtning til forordning nr. 1954/2003.

for alle medlemsstater, som begrænser denne indsats på grundlag af den, som blev udført af hver medlemsstat, for de omhandlede fiskerier, i perioden 1998-2002.

70. På baggrund af disse omstændigheder er jeg af den opfattelse, at den almindelige forvaltningsordning, som foreskrives ved artikel 3 og 4 i forordning nr. 1954/2003, ikke kan anses for at udgøre en forskelsbehandling.

71. Endelig, for så vidt angår det biologisk følsomme område defineret i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1954/2003, fremgår det af sagens akter, at sammenfaldet med området »Irish Box« er begrænset, idet det biologisk følsomme område dækker mindre end halvdelen af »Irish Box« [24]. Under disse omstændigheder er det vanskeligt at fastholde, at den restriktive ordning, som gjaldt for Kongeriget Spanien i »Irish Box« i medfør af forordning nr. 685/95 i perioden fra 1998 til 2002, skulle være opretholdt til skade for denne medlemsstat i medfør af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1954/2003. Derudover hviler vurderingsmetoden for fiskeriindsatsen i det biologisk følsomme område, der er omhandlet i nævnte artikel, ligeledes på et objektivt kriterium, nemlig den årlige gennemsnitlige fiskeriindsats, som faktisk blev udført af fartøjer med en længde overalt på mere end 10 m i perioden 1998-2002, hvilket efter min mening yderligere er begrundet i betragtning af formålet med at begrænse fiskeriindsatsen i et område med en stærk koncentration af kulmuleungfisk.

72. Som følge heraf er jeg derfor af den opfattelse, at det første anbringende, der vedrører tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, er ubegrundet og derfor bør forkastes.

C — Anbringendet om, at Rådet har begået magtfordrejning, da det vedtog artikel 6 i forordning nr. 1954/2003

1. Parternes argumenter

73. Med dette andet anbringende har Kongeriget Spanien gjort gældende, at Rådet har begået magtfordrejning, da det vedtog artikel 6 i forordning nr. 1954/2003, i det omfang det egentlige formål med afgrænsningen af det biologisk følsomme område ikke skulle være bevarelsen af kulmuleungfisk, men forlængelsen af de restriktioner, som dets flåde var underlagt i »Irish Box«.

74. Kongeriget Spanien mener nemlig, at hvis det forfulgte mål virkelig havde været

24 — Jf. kort i bilag til Rådets duplik og Kommissionens interventionsindlæg.

bevarelsen af kulmuleungfisk, skulle foranstaltninger, som er identiske med dem, som findes i artikel 6 i forordning nr. 1954/2003, have været anvendt på andre områder i de vestlige farvande. Kongeriget Spanien har desuden gjort gældende, at vedtagelsen af denne type tekniske foranstaltninger reguleres af Rådets forordning (EF) nr. 850/98 af 30. marts 1998 om bevarelse af fiskeressourcerne gennem tekniske foranstaltninger til beskyttelse af unge marine organismer [25].

75. Rådet mener derimod dels, at muligheden for at træffe valg om foranstaltninger for at forbyde eller midlertidigt indstille fiskeriet af en bestemt art inden for rammerne af forordning nr. 850/98 ikke kan have nogen betydning for, hvorvidt de anfægtede foranstaltninger er lovlige eller hensigtsmæssige, dels at forordning nr. 1954/2003 har hjemmel i artikel 37 EF, hvilket er identisk med den hjemmel, som en teknisk foranstaltning for bevarelsen af kulmuleungfisk ville have haft, i tilfælde af, at en sådan havde været indført inden for rammerne af forordning nr. 850/98. Af dette følger, at Rådet ikke har omgået nogen særlig procedure.

76. Kommissionen har gjort gældende, at fællesskabslovgiver har et vidt skøn, når en kompleks økonomisk situation skal vurderes, hvilket er tilfældet i spørgsmål om den fælles fiskeripolitik. Desuden understreger den, at den særlige ordning for fiskeriindsatsen i det biologisk følsomme område tager hensyn til den stærke koncentration af kulmuleungfisk i dette område, og at formålet med denne ordning er at beskytte det ved at sikre, at den maksimale fiskeriindsats, som er fastsat for de vestlige farvande, ikke kan udføres inden for dette område. Endelig kan den omstændighed, at der kunne eksistere andre biologisk følsomme områder, eller at andre foranstaltninger kunne iværksættes, ikke ifølge Kommissionen bevise, at Rådet har gjort sig skyldig i magtfordrejning, eller at det åbenlyst har overskredet sine skønsmæssige beføjelser.

2. Bedømmelse

77. Efter Domstolens faste praksis »er en retsakt kun behæftet med magtfordrejning, såfremt det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende faktorer fremgår, at den må antages at være truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre formål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder« [26].

78. I lighed med Rådet og Kommissionen mener jeg ikke, at vedtagelsen af artikel 6 i

25 — EFT L 125, s. 1.

26 — Jf. navnlig dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 24, og af 22.11.2001, sag C-110/97, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 8763, præmis 137.

forordning nr. 1954/2003 udgør magtfordrejning fra Rådets side.

79. For det første beviser Kongeriget Spanien ikke, at den særlige forvaltningsordning for fiskeriindsatsen, som finder anvendelse på det biologisk følsomme område, skulle være vedtaget for at forfølge et andet formål end at gavne beskyttelsen af kulmuleungfisk.

80. For det andet mener jeg, at hverken den omstændighed, at tekniske foranstaltninger, som tilsigter beskyttelsen af unge marine organismer ligeledes kunne følge af en anden forordning, eller den omstændighed, at der kunne eksistere andre biologisk følsomme områder, beviser, at Rådet har begået magtfordrejning i den foreliggende sag.

81. Heraf følger, at Kongeriget Spaniens andet anbringende efter min mening må forkastes som ubegrundet.

IV — Forslag til afgørelse

82. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen principalt fastslår, at Kongeriget Spaniens annullationssøgsmål bør afvises, og pålægger sagsøgeren at betale sagens omkostninger. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer sine egne omkostninger.

83. Subsidiært foreslår jeg, at Domstolen frifinder Rådet for Kongeriget Spaniens annullationssøgsmål og pålægger sagsøgeren at betale sagens omkostninger. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer sine egne omkostninger.