FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 19 januari 2006 [1]

1. Genom förevarande talan har Konungariket Spanien yrkat ogiltigförklaring av artiklarna 3, 4 och 6 i 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. [2]

I — Förordning nr 1954/2003

2. Enligt 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 [3], "skall rådet införa gemenskapsbestämmelser för tillträde till vattenresurser och för hållbar fiskeverksamhet". I artikel 4.2 f i nämnda förordning anges särskilt åtgärder för att "begränsa fiskeansträngningen".

3. Förordning nr 1954/2003 utgör en av dessa åtgärder. Enligt artikel 1 i nämnda 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 artikel 2 b i samma förordning avses med "fiskeansträngning" för ett fiskefartyg "produkten av [dess] kapacitet och aktivitet" och för en grupp av fartyg "summan av varje enskilt fiskefartygs fiskeansträngning".

5. I skäl 2 i förordning nr 1954/2003 anges att "[d]e bestämmelser för tillträde till vissa zoner och resurser som anges i artiklarna 156–166 och 347–353 i Anslutningsakten för Spanien och Portugal [4] löpte ut den 31 december 2002. Följaktligen behöver vissa bestämmelser i rådets förordning (EG) nr 686/95 om administreringen av fiskeinsatsen med avseende på vissa fiskezoner och

1 — Originalspråk: franska.

2 — EUT L 289, s. 1.

3 — EGT L 358, s. 59.

4 — Akt om anslutningsvillkoren för Konungariket Spanien och Portugisiska republiken samt om anpassningarna av fördragen (EGT L 302, 1985, s. 23, särskilt s. 69 och följande sidor, nedan kallad anslutningsakten).

-resurser i gemenskapen [5] och rådets förordning (EG) nr 2027/95 om en förvaltningsordning för fiskeansträngningen för vissa fiskezoner och fisketillgångar inom gemenskapen [6] anpassas till den nya rättsliga situationen".

6. Vidare är, enligt skäl 3 i förordning nr 1954/2003, "[a]ndra bestämmelser i förordningarna (EG) nr 685/95 och (EG) nr 2027/95 ... utformade så att de skall införa ett allmänt system för förvaltningen av fiskeansträngningen för att hindra en ökning av fiskeansträngningen, och är inte relaterade till Anslutningsakten för Spanien och Portugal. Dessa bestämmelser är viktiga för förvaltningen av fisket och bör behållas".

7. I skäl 4 i förordning nr 1954/2003 föreskrivs i detta avseende att "[d]et är nödvändigt att införa en ny förvaltningsordning för fiskeansträngningen i [de i artikel 1 i nämnda förordning] områdena för att se till att den nuvarande fiskeansträngningen inte ökar totalt sett. Genom denna ordning skall begränsningar av fiskeansträngningen införas på grundval av fiskeansträngningen inom sådant fiske under perioden 1998–2002."

8. Kapitel II i förordning nr 1954/2003 avser den på så sätt införda förvaltningsordningen för fiskeansträngningen. Artikel 3 i detta kapitel i nämnda förordning, rubricerad "Åtgärder för fångst av bottenlevande arter [7] samt vissa blötdjur och skaldjur", har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna skall med undantag för den zon som anges i artikel 6.1

a) bedöma den årliga genomsnittliga fiskeansträngningen av fartyg med en största längd på mins. 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 [8], samt fiske av kammusslor, krabbtaskor och spindelkrabbor, i enlighet med bilagan till den här förordningen. Vid beräkningen av fiskeansträngningen skall ett fartygs fiskekapacitet mätas som den installerade effekten uttryckt i kilowatt (kW),

5 — Förordning av den 27 mars 1995 (EGT L 71, s. 5).

6 — Förordning av den 15 juni 1995 (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).

7 — Detta adjektiv betecknar de arter som lever på havets botten eller i bottnens närhet.

8 — EGT L 351, s. 6.

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.

2. Den ordning för fiskeansträngningen som fastställs i punkt 1 skall inte inverka på de ordningar i återhämtningsplaner som kan komma att antas av rådet.

3. När rådet antar återhämtningsplaner som inbegriper förvaltningen av fiskeansträngningen i alla eller en del av de områden som avses i artikel 1, skall planerna samtidigt innehålla alla nödvändiga anpassningar av denna förordning.

4. Kommissionen skall senast den 31 december 2006 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av genomförandet av den ordning för fiskeansträngningen som fastställs i punkt 1. På grundval av rapporten skall rådet besluta om alla nödvändiga anpassningar av denna."

9. I artikel 4 i förordning nr 1954/2003, med rubriken "Fiskefartyg med en största längd på högst 15 meter", föreskrivs vidare följande:

"1. Fiskeansträngningen för fiskefartyg med en största längd på högst 15 meter skall bedömas sammantaget för varje fiske och område som avses i artikel 6.1 under perioden 1998–2002.

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

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

10. I förordning nr 1954/2003 har det för övrigt införts en specifik förvaltningsordning för fiskeansträngningen för ett biologiskt känsligt område som begränsas till havet utanför de irländska kusterna. I skäl 7 i nämnda förordning anges i detta avseende att "[e]tt område söder och väster om Irland har fastställts som ett område med hög

koncentration av ungkummel. I detta område har användningen av redskap för bottenfiske särskilt begränsats. I samma beståndsbevarande syfte bör området även bli föremål för särskilda krav på begränsning av fiskeansträngningen inom det allmänna system som beskrivs ovan ...".

11. Den specifika förvaltningsordning för fiskeansträngningen som skall tillämpas på detta biologiskt känsliga område, som avgränsas i artikel 6.1 i förordning nr 1954/2003, definieras i artikel 6.2 i nämnda förordning. I den sistnämnda artikeln föreskrivs att "medlemsstaterna [skall] bedöma den årliga genomsnittliga fiskeansträngningen av fartyg med en största längd på mins. 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".

12. I artikel 11.1 i förordning nr 1954/2003 föreskrivs dessutom att på grundval av den information som medlemsstaterna anmält till kommissionen "skall kommissionen ... till rådet överlämna ett förslag till förordning om fastställande av den maximala årliga fiskeansträngningen för varje medlemsstat och varje område och fiske enligt artiklarna 3 och 6".

13. Enligt artikel 11.2 första stycket i nämnda förordning "[skall] [r]ådet, med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen, ... fatta beslut om den maximala fiskeansträngning som avses i punkt 1".

14. Med tillämpning av dessa bestämmelser antog rådet förordning (EG) nr 1415/2004 av den 19 juli 2004 om fastställande av taket för den årliga fiskeansträngningen för vissa fiskezoner och fisken. [9]

15. Denna förordning är även föremål för en talan om ogiltigförklaring som väckts av Konungariket Spanien i mål C-442/04, som har förklarats vilande till dess att dom meddelas i förevarande mål. [10]

9 — Rådets förordning [EG] nr 1415/2004 av den 19 juli 2004 (EUT L 258, s. 1).

10 — Upplysningsvis skall det även nämnas att det föreligger en talan om ogiltigförklaring som Självständiga regionen Azorerna har väckt vid Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt och som avser förordning nr 1954/2003 och artiklarna 3, 5.1, 11, 13 b och 15 i nämnda förordning (mål T-37/04, Região autónoma dos Açores mot rådet, vilket för närvarande är vilandeförklarat vid förstainstansrätten).

II — Grunder för ogiltigförklaring

16. Konungariket Spanien har åberopat två grunder avseende artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003.

17. Den första grunden avser åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen på grund av nationalitet.

18. Genom sin andra grund har Konungariket Spanien hävdat att rådet gjorde sig skyldigt till *maktmissbruk* när den antog artikel 6 i förordning nr 1954/2003.

19. Kommissionen har tillåtits intervenera i förevarande mål. [11]

11 — Beslut av domstolens ordförande av den 19 maj 2004. Det skall för övrigt påpekas att domstolen genom ett beslut av den 30 september 2004 har beslutat att från handlingarna i förevarande mål avlägsna yttrandet från rättstjänsten vid Europeiska unionens råd daterat den 29 oktober 2002, och som framlagts av Konungariket Spanien i bilaga I till dess replik.

III — Bedömning

20. Eftersom Konungariket Spaniens talan om ogiltigförklaring endast avser tre artiklar i förordning nr 1954/2003 är det nödvändigt att ställa frågan huruvida denna talan kan upptas till sakprövning.

A — *Huruvida talan kan upptas till sakprövning*

21. Domstolen har vid förhandlingen ställt frågan till parterna huruvida talan kan upptas till sakprövning med hänsyn till dess fasta rättspraxis enligt vilken "en ogiltigförklaring av en del av en gemenskapsrättsakt endast är möjlig under förutsättning att denna del kan skiljas från rättsakten i övrigt". [12]

22. Konungariket Spanien anser att dess talan kan upptas till sakprövning och har särskilt gjort gällande att dess intresse i förevarande mål begränsas till de ifrågasatta artiklarna och att gemenskapsdomstolarna i allmänhet endast skall avgöra det som sökanden har yrkat.

12 — Dom av den 30 september 2003 i mål C-239/01, Tyskland mot kommissionen (REG 2003, s. I-10333), punkt 33, och av den 24 maj 2005 i mål C-244/03, Frankrike mot Europaparlamentet och rådet (REG 2005, s. I-4021), punkt 12. Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 23 oktober 1974 i mål 17/74, Transocean Marine Paint mot kommissionen (REG 1974, s. 1063; svensk specialutgåva, volym 2, s. 357), punkt 21, av den 31 mars 1998 i de förenade målen C-68/94 och C-30/95, Frankrike m.fl. mot kommissionen (REG 1998, s. I-1375), punkt 256, av den 10 december 2002 i mål C-29/99, kommissionen mot rådet (REG 2002, s. I-11221), punkt 45, och av den 21 januari 2003 i mål C-378/00, Europeiska gemenskapernas kommission mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (REG 2003, s. I-937), punkt 30.

23. Rådet har uttalat tveksamhet till huruvida talan kan upptas till sakprövning. Rådet har särskilt hävdat att hänsyn måste tas till förhållandet mellan de ifrågasatta artiklarna, det vill säga artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003, och de andra artiklarna i nämnda förordning. Rådet har som exempel angett artiklarna 7–14, som innehåller åtgärder för genomförande av bestämmelserna i de ifrågasatta artiklarna. Rådet anser att om domstolen ogiltigförklarade artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003 skulle artiklarna 7–14 i denna förordning inte längre ha någon betydelse eftersom de då skulle avse genomförandet av kontrollåtgärder i en fiskeordning som inte längre finns.

24. Av dessa skäl anser rådet att ansökan är felaktigt formulerad och att Konungariket Spanien även borde ha yrkat att domstolen skall ogiltigförklara artiklarna 7–14 i förordning nr 1954/2003.

25. Kommissionen slutligen anser att förevarande talan inte kan upptas till sakprövning, eftersom artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003 utgör kärnan i den nya förvaltningsordningen för fiskeansträngningen och inte kan avskiljas från den övriga delen av nämnda förordning.

26. Jag delar den uppfattning som framförts av rådet och kommissionen vid förhandlingen.

27. Enligt min mening kan artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003 nämligen inte särskiljas från den övriga delen av förordning nr 1954/2003.

28. Såsom domstolen vid upprepade tillfällen har fastställt är "krav på avskiljbarhet" av de delar beträffande vilka det yrkas ogiltigförklaring inte uppfyllt "när rättsaktens kärninnehåll skulle ändras om en del av den ogiltigförklarades". [13]

29. Vad avser den analysmetod som i detta avseende skall tillämpas har domstolen angett att "frågan huruvida en delvis ogiltigförklaring förändrar den ifrågasatta rättsaktens materiella innehåll [är] ett objektivt rekvisit och inte ett subjektivt rekvisit som är knutet till den politiska viljan hos den myndighet som har antagit den omtvistade rättsakten". [14]

30. I förevarande mål leder denna analysmetod just till att jag anser att en ogiltigförklaring av artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003 kan ändra själva innehållet i denna förordning. Såväl rubriken till kapitel II (System för förvaltning av fiskeansträngningen) som innehållet i detta kapitel, i vilket dessa tre artiklar återfinns, visar nämligen att

13 — Domen i det ovannämnda målet Frankrike mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, punkt 13. Se även, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Frankrike m.fl. mot kommissionen, punkt 257, kommissionen mot rådet, punkt 46, och Tyskland mot kommissionen, punkt 34.

14 — Se särskilt domen i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 37.

det är fråga om grundläggande bestämmelser i nämnda förordning, utan vilka förordningen inte längre har något existensberättigande.

31. Det skall till stöd för denna uppfattning erinras om att enligt skäl 4 i förordning nr 1954/2003 syftar denna förordning till att införa en ny förvaltningsordning för fiskeansträngningen i de berörda ICES- och CECAF-områdena.

32. Denna ordning grundar sig i huvudsak på medlemsstaternas bedömning av fiskeansträngningen av fartyg med en största längd på högst 15 meter (artikel 3), med en största längd på högst 15 meter (artikel 4), och när det gäller det biologiskt känsliga området utanför den irländska kusten, av fartyg med en största längd på minst 10 meter (artikel 6).

33. De kriterier som medlemsstaterna skall följa för att göra denna bedömning anges i artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003. De består i huvudsak i bedömningen av den årliga genomsnittliga fiskeansträngningen för perioden 1998–2002 för varje berört område, för fiske av bottenlevande arter samt för fiske av kammusslor, krabbtaskor och spindelkrabbor (artiklarna 3.1 a och 6.2), och i en sammantagen bedömning av fiskeansträngningen "för varje fiske och område som avses i artikel 3.1 under perioden 1998–2002" (artikel 4.1 och 4.2).

34. Det framgår således av de ifrågasatta artiklarna att det i dessa fastställs den metod som skall användas för att bedöma nivåerna på fiskeansträngningen samt den referensperiod som skall antas, det vill säga perioden 1998–2002, vilket utgör kärninnehållet i förordning nr 1954/2003 i den mån som den syftar till att införa en ny förvaltningsordning för fiskeansträngningen.

35. De många hänvisningar till de ifrågasatta artiklarna som görs i de andra artiklarna i nämnda förordning bekräftar denna analys.

36. Det skall till exempel påpekas att det i artiklarna 7.1 och 7.2, 8.3 och 11.1 och 11.3 i förordning nr 1954/2003 hänvisas till "de fisken som anges i [eller fiske enligt] artiklarna 3 och 6" i samma förordning.

37. Dessutom hänvisas det — under kapitel III med rubriken "Kontrollsystem" — i artikel

13 a i förordning nr 1954/2003 som avser "[s] ärskilda kontrollbestämmelser" till "det område som fastställs i artikel 6.1" i nämnda förordning.

38. Jag påpekar slutligen att flera av de ändringar i rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken [15], som föreskrivs i artikel 14 i förordning nr 1954/2003 inte längre skulle ha något föremål om artiklarna 3, 4 och 6 i nämnda förordning ogiltigförklarades.

39. Med hänsyn till det ovan anförda anser jag att förevarande talan om ogiltigförklaring inte kan upptas till sakprövning eftersom den avser artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003, som utgör kärnan i den nya ordning som införts genom denna förordning.

40. För det fall att domstolen inte skulle dela denna uppfattning, skall jag dock, i andra hand, undersöka de två grunder som Konungariket Spanien har åberopat.

15 — EGT L 261, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 5, s. 188.

B — *Grunden avseende åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen på grund av nationalitet*

1. Parternas argument

41. Till stöd för denna första grund avseende åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen på grund av nationalitet har Konungariket Spanien gjort gällande

— dels att den referensperiod 1998–2002 som i förordning nr 1954/2003 fastställdes för att tjäna som grund för beräkningen av fiskeansträngningen motsvarar en period under vilken denna medlemsstat, till skillnad från de andra medlemsstaterna, underställdes en restriktiv ordning på grund av dess anslutning till gemenskapen,

— dels att avgränsningen av det biologiskt känsliga området, för vilket en specifik ordning för fiskeansträngning gäller, sammanfaller med det tidigare området kallat "Irish Box", i vilket Konungariket Spanien också underställdes en restriktiv ordning.

42. Mer allmänt anser Konungariket Spanien att den övergångsordning som det på grund av sin anslutning till gemenskapen omfattades av löpte ut den 31 december 2002 och att perioden 1998–2002 inte borde ha fastställts som referensperiod i den nya förordningen. Genom att i den nya förordningen nr 1954/2003 fastställa denna period för bedömningen av fiskeansträngningen bibehöll rådet nämligen den diskriminering som förelåg i de bestämmelser som föregick nämnda förordning.

43. Förenade kungariket anser även att rådet inte har beaktat den specifika situation för den spanska flottan som följer av bestämmelserna i anslutningsakten, vilket utgör ett åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen på grund av nationalitet.

44. Rådet anser, med stöd av kommissionen, däremot att den ordning som föreskrivs i förordning nr 1954/2003 inte är diskriminerande. Rådet har i detta avseende påpekat att den begränsning av fiskeansträngningen som bedömts i förhållande till varje nationell flottas ansträngning i varje område och för varje fiske under perioden 1998–2002, gäller alla fiskefartyg inom gemenskapen, oavsett deras nationalitet.

45. För övrigt är det tidskriterium som rådet använt i den ovannämnda förordningen motiverat, lämpligt och proportionerligt i förhållande till det eftersträvade målet, som är att bidra till bevarandet av fiskeresurser genom att minska gemenskapsfartygens fiskeverksamhet i de västliga vattnen.

46. Slutligen har rådet i fråga om den specifika förvaltningsordningen för fiskeansträngningen i det biologiskt känsliga område som fastställs i artikel 6.1 i förordning nr 1954/2003 påpekat att det berörda området inte kan förväxlas med "Irish Box", som angavs i förordningarna nr 685/95 och 2027/95, eftersom det biologiskt känsliga området representerar mindre än en fjärdedel av "Irish Box" utsträckning, och att en betydande del av detta område ligger utanför det område som omfattas av "Irish Box". Även om det förelåg andra känsliga områden att skydda, skulle detta inte heller innebära att skyddet av det område som avses i artikel 6.1 i förordning nr 1954/2003 blev överflödigt.

2. Bedömning

47. Enligt min mening åsidosatte inte rådet när den antog förordning nr 1954/2003, och särskilt artiklarna 3, 4 och 6 i nämnda förordning likabehandlingsprincipen eller principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet, såsom den allmänt säkerställs genom artikel 12 EG samt, inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, genom artikel 34.2 andra stycket EG.

48. Enligt fast rättspraxis uppkommer det diskriminering när skilda regler tillämpas på lika situationer eller när samma regel tillämpas på olika sätt. [16]

49. Då den olika behandlingen av jämförbara situationer eller den identiska behandlingen av olika situationer är objektivt motiverad, kan den dock inte betecknas som diskriminerande. [17]

50. Konungariket Spanien har hävdat att det befinner sig i en specifik situation i förhållande till andra medlemsstater, och att det således inte borde ha underställts samma förvaltningsordning för fiskeansträngning som den som gäller för dessa andra stater.

51. Det är riktigt att Konungariket Spanien alltsedan sin anslutning till gemenskapen har varit underställt en ordning innebärande vissa restriktioner i fråga om tillträde till gemenskapsvattnen och till deras resurser. För att kunna uppfatta de väsentliga dragen i denna ordning samt Konungariket Spaniens gradvisa integration i den allmänna förvaltningsordningen för fiskeansträngningen måste det klargöras hur bestämmelserna har utvecklats samt tillämpats på denna medlemsstat.

52. I artiklarna 156–166 i anslutningsakten fastställs ordningen för tillträde till gemenskapsvattnen och till deras resurser för fartyg som för spansk flagg. Genom denna ordning begränsas de möjligheter till fiske som i vissa områden av gemenskapsvattnen är öppna för dessa fartyg. I artikel 157 i anslutningsakten föreskrivs till exempel att "[e]ndast de fartyg som avses i artiklarna 158, 159 och 160 får bedriva fiske och får bara göra det i de zoner och på de villkor som anges i de artiklarna". I artikel 158 föreskrivs i detta avseende att en förteckning skall upprättas över trehundra fartyg som har tillstånd att bedriva fiske inom ICES-områdena Vb, VI, VII, VIIIa, b och d, och de villkor fastställs som reglerar hur fartygen på denna förteckning samtidigt får befinna sig i de angivna områdena. I samma artikel, i punkt 1 *in fine*, fastställs dessutom ett undantag avseende tillträdet till det område som kallas "Irish Box".

53. I artikel 166 i anslutningsakten anges att den ordning som fastställs i artiklarna 156–164 i denna akt, däri inbegripet de anpassningar som rådet har gjort enligt artikel 162 i nämnda akt, fortsätter att gälla ända till utgången av den period som avses i artikel 8.3 i förordning (EEG) nr 170/83. [18] Denna

16 — Se särskilt dom av den 23 februari 1983 i mål 8/82, Wagner (REG 1983, s. 371), punkt 18, av den 13 november 1984 i mål 283/83, Racke (REG 1984, s. 3791), punkt 7, av den 29 april 1999 i mål C-311/97, Royal Bank of Scotland (REG 1999, s. I-2651), punkt 26, och av den 25 oktober 2001 i mål C-120/99, Italien mot rådet (REG 2001, s. I-7997), punkt 80.

17 — Dom av den 9 september 2004 i mål C-304/01, Spanien mot kommissionen (REG 2004, s. I-7655), punkt 31 och följande punkter.

18 — 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).

bestämmelse, som därefter återgetts i artikel 14.2 i förordning (EEG) nr 3760/92 [19], hänför sig till den period som löpte ut den 31 december 2002.

54. I enlighet med artikel 162 i anslutningsakten har rådet, vad avser Konungariket Spanien, antagit förordning (EG) nr 1275/94 av den 30 maj 1994 om anpassning av ordningen i kapitlet om fiske i Anslutningsakten för Spanien och Portugal. [20]

55. Enligt tredje skälet i nämnda förordning måste de nya bestämmelserna om anpassning av ordningen enligt anslutningsakten "möjliggöra Spaniens och Portugals fullständiga integration i den allmänna ordningen för den gemensamma fiskeripolitiken och överensstämma fullt ut 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]". På samma sätt anges i fjärde och femte skälen i förordning nr 1275/94 att "[f]ritt tillträde till vatten skall åtföljas av en ordning för övervakning av fiskekapaciteten i syfte att säkerställa att de aktuella fiskemetoderna är anpassade till de tillgängliga resurserna". Härvid gäller 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".

56. I artikel 1 i förordning nr 1275/94 föreskrivs således att "[m]ed verkan från och med den 1 januari 1996 skall den ordning för tillträde till vatten och resurser som fastställs i artiklarna 156–166 och 347–353 i Anslutningsakten för Spanien och Portugal 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 3.1 i nämnda förordning föreskrivs dessutom att "[r]ådet skall ... införa gemenskapsåtgärder om de villkor för tillträde till zoner och resurser som omfattas av de särskilda reglerna i artiklarna 156–166 och 347–353 i anslutningsakten [och att] [s]ådana åtgärder skall omfatta begränsningar i utnyttjandegraden". I artikel 3.3 i samma förordning anges slutligen att dessa bestämmelser "skall vara förenliga med principen om att inte öka fiskeansträngningen ... ".

57. I enlighet med bestämmelserna i artikel 3 i förordning nr 1275/94 har rådet antagit förordning nr 685/95 om administreringen av fiskeinsatsen med avseende på vissa fiskezoner och -resurser i gemenskapen.

19 — 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). Denna förordning upphäver och ersätter förordning nr 170/83. Den har själv upphävts och ersatts genom förordning nr 2371/2002.

20 — Rådets förordning [EG] nr 1275/94av den 30 maj 1994 (EGT L 140, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 6, s. 69).

Enligt artikel 1 i denna förordning "fastställs ... kriterier och förfaranden för införandet av en ordning för administrering av fiskeinsatser i ICES-områdena Vb, VI, VII, VIII, IX, X och CECAF-områdena 34.1.1, 34.1.2 och 34.2.0, med giltighet fr.o.m. den 1 januari 1996".

58. I artikel 3.1 i förordning nr 686/95 föreskrivs att "[b]eträffande fångst av bottenlevande arter som anges i bilaga I skall medlemsstaterna bedöma de nödvändiga fiskeinsatserna på grundval av de gemenskapskriterier för bedömning av fiskeinsatser som anges i bilaga II". Vad avser "Irish Box" föreskrivs i artikel 3.5 i nämnda förordning att de berörda medlemsstaterna skall bedöma fiskeansträngningen i detta område på grundval av sina fartygs nuvarande verksamhet, med undantag dock för de fartyg som för spansk flagg. I den sista meningen i denna artikel anges dessutom att i "Irish Box" får [a]ntalet fartyg under spansk flagg ... inte överstiga 40".

59. Dessutom har rådet, i enlighet med artikel 6 i förordning nr 685/95, antagit förordning nr 2027/95, i vilken det för varje medlemsstat fastställs den årliga maximinivån på fiskeansträngningen per fiskeområde.

60. Slutligen har rådet, med hänsyn till att den ordning för tillträde till vissa fiskeområden och fiskeresurser som fastställts i anslutningsakten upphörde att gälla den 31 december 2002, antagit förordning nr 1954/2003. Enligt artikel 15 i denna förordning skall förordningarna nr 685/95 och 2027/95 upphävas.

61. Genom denna beskrivning av den förvaltningsordning för fiskeansträngningen som gäller för Konungariket Spanien bekräftas att denna medlemsstat från sin anslutning fram till den 31 december 2002 var underställd vissa restriktioner i fråga om tillträdet till vissa fiskeområden och fiskeresurser.

62. Beskrivningen visar även att Konungariket Spaniens situation gradvis har anpassats till de andra medlemsstaternas situation och detta i huvudsak från och med antagandet av förordningarna nr 1275/94 och 685/95, samtidigt som vissa särdrag behållits fram till dess att övergångsperioden upphört.

63. Under referensperioden 1998-2002, som beaktas i förordning nr 1954/2003, uppvisade Konungariket Spaniens situation vissa specifika drag i förhållande till de andra medlemsstaterna, såsom att antalet spanska fartyg som samtidigt kunde befinna sig i "Irish Box" begränsades till 40 stycken.

64. Det skall följaktligen kontrolleras huruvida det är objektivt motiverat att enligt artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003 på Konungariket Spanien tillämpa samma förvaltningsordning för fiskeansträngningen som den som tillämpas på de andra medlemsstaterna och som i huvudsak grundats på att den fiskeansträngning som utförts under perioden 1998–2002 har beaktats.

65. Det skall inledningsvis påpekas att det i den nämnda förordningen fastställs en metod för att bedöma fiskeansträngningen som grundar sig på ett objektivt kriterium, det vill säga den fiskeansträngning som faktiskt utförts under en senare och typisk period. Denna referensperiod är identisk för alla medlemsstaterna. Såsom rådet har visat gäller den begränsning av fiskeansträngningen i förhållande till varje nationell flottas ansträngning, i varje område och för varje fiskevatten, under den period 1998–2002 som föreskrivs i artiklarna 3, 4 och 6 i förordning nr 1954/2003, alla fiskefartyg i gemenskapen, oavsett deras nationalitet.

66. Jag anser att det kriterium som rådet använt för att begränsa fiskeansträngningen i förhållande till ansträngningen under en föregående period närliggande i tiden, utöver dess objektiva karaktär, är motiverat för att säkerställa bevarandet av fiskeresurserna.

67. Det skall nämligen påpekas att den nya förvaltningsordning för fiskeansträngningen som fastställts genom förordning nr 1954/2003 just syftar till "att se till att den nuvarande fiskeansträngningen inte ökar totalt sett". [21] För övrigt har gemenskapslagstiftaren vid upprepade tillfällen bekräftat nödvändigheten av att respektera principen om relativ stabilitet i fiskeverksamheten. [22]

68. Syftet att se över "de allmänna begränsningarna av fiskeansträngningen" [23] kräver att de årliga maximinivåerna på fiskeansträngningen per artgrupp, område och fiske, och per medlemsstat, bibehålls. Det skall i detta avseende påpekas att det i skäl 5 i förordning nr 1415/2004, som avser fastställande av taket för den årliga fiskeansträngningen för varje medlemsstat, varje område och fiske som fastställs i artiklarna 3 och 6 i förordning nr 1954/2003, föreskrivs att detta tak "bör vara lika med den sammanlagda fiskeansträngning som utförts av [fartyg som för en medlemsstats flagg] under femårsperioden 1998–2002, dividerad med fem".

69. Under dessa förhållanden synes det, med hänsyn till målet att inte öka fiskeansträngningen, vara objektivt motiverat att, år 2003, för alla medlemsstaterna föreskriva en ord-

21 — Skäl 4 i förordning nr 1954/2003.

22 — Se särskilt tredje skälet och artikel 3.2 i förordning nr 1275/94, samt tredje skälet och artikel 3.2 ii) i förordning nr 685/95.

23 — Skäl 5 i förordning nr 1954/2003.

ning, enligt vilken denna ansträngning begränsas på grundval av varje medlemsstats fiskeansträngning i de berörda fiskena under perioden 1998–2002.

70. Med hänsyn till dessa omständigheter anser jag att den allmänna förvaltningsordning för fiskeansträngningen som föreskrivs i artiklarna 3 och 4 i förordning nr 1954/2003 inte kan betecknas som diskriminerande.

71. Vad slutligen avser det biologiskt känsliga område som fastställts i artikel 6.1 i förordning nr 1954/2003, framgår det av handlingarna i ärendet att nämnda områdes delvisa sammanfallande med "Irish Box" är begränsat, i den mån som det biologiskt känsliga området omfattar mindre än hälften av "Irish Box". [24] Under dessa omständigheter är det svårt att hävda att den restriktiva ordning som Konungariket Spanien under perioden 1998–2002, enligt förordning nr 685/95, var underställt i "Irish Box", till förfång för denna medlemsstat förlängdes genom artikel 6.1 i förordning nr 1954/2003. Dessutom grundar sig den metod för att bedöma fiskeansträngningen i det biologiskt känsliga området som avses i denna artikel även på ett objektivt kriterium, det vill säga den årliga genomsnittliga fiskeansträngning som faktiskt utförts av fartyg med en största längd på mins. 10 meter för perioden 1998–2002, vilket enligt min mening dessutom är motiverat med hänsyn till syftet att begränsa fiskeansträngningen i ett område med en hög koncentration av ungkummel.

72. Jag anser följaktligen att talan således inte kan vinna bifall på den första grunden avseende ett åsidosättande av principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet.

C — *Grunden avseende den omständigheten att rådet har gjort sig skyldigt till maktmissbruk genom att anta artikel 6 i förordning nr 1954/2003*

1. Parternas argument

73. Genom denna andra grund har Konungariket Spanien hävdat att rådet gjorde sig skyldigt till maktmissbruk när det antog artikel 6 i förordning nr 1954/2003, eftersom det verkliga syftet med att begränsa det biologiskt känsliga området inte var att bevara ungkummel, utan att förlänga de restriktioner som dess flotta redan var underställd i "Irish Box".

74. Konungariket Spanien anser nämligen att om det eftersträvade målet verkligen hade

24 — Se de kartor som bifogats rådets duplik och kommissionens interventionsinlaga.

varit att bevara ungkummel, borde åtgärder som är identiska med de åtgärder som föreskrivs i artikel 6 i förordning nr 1954/2003 ha tillämpats på andra områden än de västliga vattnen. Konungariket Spanien har dessutom gjort gällande att antagandet av denna typ av tekniska åtgärder regleras genom 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. [25]

75. Rådet anser däremot dels att möjligheten att besluta om åtgärder för att förbjuda eller tillfälligt förbjuda fiske av en bestämd art inom ramen för förordning nr 850/98 inte kan ha någon betydelse för frågan huruvida de ifrågasatta åtgärderna är lagenliga eller lämpliga, dels att den rättsliga grunden för förordning nr 1954/2003 är artikel 37 EG, som är identisk med den rättsliga grund som skulle ha använts för det fall att en teknisk åtgärd för bevarande av ungkummel hade införts inom ramen för förordning nr 850/98. Av detta följer att rådet inte har kringgått något särskilt förfarande.

76. Kommissionen har gjort gällande att gemenskapslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när denne skall göra en bedömning av en komplicerad ekonomisk situation, vilket är fallet i fråga om den gemensamma fiskepolitiken. Kommissionen har dessutom påpekat att den särskilda förvaltningsordningen för fiskeansträngningen i det biologiskt känsliga området innebär att den höga koncentrationen av ungkummel i detta område beaktas och att syftet med denna ordning är att skydda nämnda område genom att säkerställa att den maximala fiskeansträngningen som fastställs för de västliga vattnen inte kan utföras inom detta område. Enligt kommissionen kan slutligen inte den omständigheten att det kan föreligga andra biologiskt känsliga områden eller att andra åtgärder planeras visa att rådet har gjort sig skyldigt till maktmissbruk, eller att det uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

2. Bedömning

77. Enligt domstolens fasta 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 dem som angetts eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget för att bemöta svårigheter i det enskilda fallet". [26]

78. I likhet med rådet och kommissionen anser jag inte att antagandet av artikel 6 i

25 — EGT L 125, s. 1.

26 — Se särskilt 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.

förordning nr 1954/2003 innebär att rådet har gjort sig skyldigt till maktmissbruk.

79. Konungariket Spanien har nämligen inte visat att den specifika förvaltningsordning för fiskeansträngningen som gäller för det biologiskt känsliga området i första hand har antagits i ett annat syfte än det syfte som består i att gynna bevarandet av ungkummel.

80. Vidare anser jag att varken den omständigheten att tekniska åtgärder som syftar till att skydda unga exemplar av marina organismer även kan omfattas av en annan förordning eller den omständigheten att det kan föreligga andra biologiskt känsliga områden i förevarande fall visar att rådet skulle ha gjort sig skyldigt till maktmissbruk.

81. Härav följer att talan, enligt min mening, inte kan vinna bifall på den andra grund som Konungariket Spanien har åberopat.

IV — Förslag till avgörande

82. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att domstolen i första hand skall fastställa att Konungariket Spaniens talan om ogiltigförklaring inte kan upptas till sakprövning samt förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna och förplikta Europeiska gemenskapernas kommission att bära sin rättegångskostnad.

83. I andra hand föreslår jag att domstolen skall ogilla Konungariket Spaniens talan samt förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna och förplikta Europeiska gemenskapernas kommission att bära sin rättegångskostnad.