FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 6. maj 1992 *

Indhold

A — Faktiske omstændigheder I-5111

B — Retlig vurdering I-5114

I — Fastlæggelse af virkningerne af tiltrædelsesakten I-5114

1. Realitetsanbringender vedrørende fortolkningen af tiltrædelsesakten I-5114

2. Fortolkningen af tiltrædelsesaktens artikel 167 og 354 samt Kommissionens syn på denne fortolkning I-5114

II — Spørgsmålet om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 170/83 (grundforordning), eventuelt sammenholdt med tiltrædelsesakten I-5120

1. Fortolkning af kravet om relativ stabilitet I-5121

a) Hvad henviser den af Domstolen fastsatte regel om faste procentsatser til? I-5121

b) Denne regels indflydelse på Rådets ret til at skønne I-5122

aa) De tre tilfælde, der er omhandlet i grundforordningens artikel 4, stk. 1 ..... I-5122

bb) Konklusion vedrørende tvister af den foreliggende art I-5123

2. Retlig vurdering af de foreliggende enkelttilfælde under anvendelse af de udviklede fortolkningskriterier I-5125

a) Forenede sager C-63/90 og C-67/90 ..... I-5126

b) Sag C-70/90 ..... I-5128

c) Sag C-71/90 ..... I-5128

* Originalsprog: tysk.

aa) Sagsøgerens retsstilling i henseende til tiltrædelsesakten I-5128

bb) Anvendelsen af grundforordningens artikel 4, stk. 1, som sådan . I-5129

d) Sag C-73/90 ..... I-5130

aa) Forordning (EØF) nr. 4051/89 ..... I-5130

bb) Forordning (EØF) nr. 4057/89 ..... I-5131

cc) De i aftalen af 14. september 1986 aftalte fangstmængder I-5131

3. Det af Spanien rejste særlige problem om tidligere underudnyttelse af de nationale kvoter I-5132

4. Resultaterne af punkt 1-3 ..... I-5132

III — Det af Spanien rejste spørgsmål om magtfordrejning I-5133

IV — Tilsidesættelse af almindelige retsprincipper I-5133

1. Det for alle fem sager fælles anbringende: tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 7 ..... I-5133

a) Diskriminerende anvendelse af princippet om relativ stabilitet i forbindelse med udvidelsen af Fællesskabet med to nye medlemsstater .. I-5133

b) Manglende hensyntagen til visse af sagsøgernes byrder I-5135

c) Det yderligere argument, Spanien har påberåbt sig i hver enkelt replik: forskelsbehandling mellem gamle og nye medlemsstater med hensyn til adgangen til eksterne ressourcer, som var genstand for bilaterale aftaler før tiltrædelsen I-5136

2. De retlige principper, hvis tilsidesættelse kun påberåbes i sag C-63/90 ... I-5136

a) Proportionalitetsprincippet I-5136

b) Billighedsprincippet I-5137

c) Princippet om fællesskabssolidaritet I-5139

V — Det i sag C-63/90 fremførte anbringende om tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter (tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 190) I-5139

1. Manglende angivelse af forhold, der er afgørende for fordelingen af kvoter I-5140

2. Manglende angivelse af EØF-traktatens artikel 43 som retsgrundlag I-5140

C — Forslag til afgørelse I-5141

Hr. præsident,
De herrer dommere,

A — Faktiske omstændigheder

1. I de forenede sager C-63/90 og C-67/90 samt i sagerne C-70/90, C-71/90 og C-73/90 har Spanien og Portugal i medfør af EØF-traktatens artikel 173 nedlagt påstand om annullation af forordninger, hvorved Fællesskabets andel af de bestande, som er underkastet fangstbegrænsninger i Norges, Sveriges, Grønlands og Færøernes farvande, fordeles i form af kvoter mellem medlemsstaterne. Grundlaget for den anfægtede fordeling af fangstkvoter mellem medlemsstaterne er de fiskeriaftaler, der er indgået mellem Fællesskabet og de to ovennævnte tredjelande, og mellem — på den ene side — Fællesskabet og — på den anden side — den danske regering og a) Færøernes Landsstyre og b) Grønlands Landsstyre.

2. De anfægtede forordninger er nærmere bestemt følgende:

— i de forenede sager C-63/90 (Portugal) og C-67/90 (Spanien): forordning (EØF) nr. 4054/89 (vedrørende Grønlands farvande og året 1990) [1]

— i sag C-70/90 (Spanien): forordning (EØF) nr. 4053/89 (vedrørende Færøernes farvande og året 1990) [2]

— i sag C-71/90 (Spanien): forordning (EØF) nr. 4049/89 (vedrørende Norges eksklusive økonomiske zone samt zonen omkring Jan Mayen og året 1990) [3]

— i sag C-73/90 (Spanien): forordning (EØF) nr. 4051/89 (vedrørende Sveriges farvande og året 1990) [4] samt forordning (EØF) nr. 4059/89 (anden ændring af forordning (EØF) nr. 4198/88, som vedrører Sveriges farvande og året 1989) [5].

1 — EFT 1989 L 389, s. 65.
2 — EFT 1989 L 389, s. 63.
3 — EFT 1989 L 389, s. 44.
4 — EFT 1989 L 389, s. 53.
5 — EFT 1989 L 389, s. 78.

3. Disse sager er begrundet med, at ingen af de anfægtede forordninger medtager Spanien og Portugal i fordelingsnøglen, men alene medlemsstaterne Belgien, Danmark, Tyskland, Frankrig, Nederlandene og Det Forenede Kongerige i forskellige kombinationer i de forskellige forordninger. Alene i forordning (EØF) nr. 4049/89 (sag C-71/90) er der fastsat kvoter til fordel for de sagsøgende medlemsstater (810 tons rødfisk til Portugal og 190 tons af samme art til Spanien), men de er indrømmet af Norge ud over Fællesskabets fangstkvoter (3 000 tons af ovennævnte art fordelt mellem Tyskland, Det Forenede Kongerige og Frankrig). Den allerede nævnte fordelingsnøgle afspejler en procentuel fordeling mellem medlemsstaterne af de mængder, der er tildelt Fællesskabet. Den er stort set ikke ændret siden 1983, hverken i forbindelse med de årlige forordninger om fordeling af kvoterne eller i forbindelse med Spaniens og Portugals tiltrædelse af Fællesskabet. I 1983 blev de bestande, for hvilke der er fastsat en samlet fangstmængde i Fællesskabets farvande, ved forordning (EØF) nr. 172/83 [6] — med tilbagevirkende kraft til 1982 — for første gang fordelt mellem medlemsstaterne. Fordelingskriterierne er angivet i forordningens fjerde betragtning: traditionelt fiskeri (det anfægtes ikke i denne forbindelse, at det er årene 1973-1978, der er benyttet som referenceperiode), behovene i områder, hvor den lokale befolkning er særlig afhængig af fiskeriet og de dertil knyttede industrier, samt mistede fangstmuligheder i tredjelandes farvande (som hænger sammen med visse tredjelandes udvidelse af den eksklusive økonomiske zone til 200 sømil). På samme måde fandt den første fordeling af de fangstmængder, der er tildelt Fællesskabet i tredjelandes farvande, sted første gang, nemlig ved forordningerne (EØF) nr. 173/83, nr. 174/83, nr. 175/83, nr. 176/83 og nr. 177/83 [7].

4. Systemet med årlige fordelinger af kvoterne er baseret på forordning (EØF) nr. 170/83 [8] (herefter benævnt »grundforordningen«), der — sammen med »akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne« (EFT 1985 L 302, s. 1, herefter benævnt »tiltrædelsesakten«) — udgør det retlige grundlag for de foreliggende sager.

5. I grundforordningens artikel 1 beskrives formålet med fællesskabsordningen for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, nemlig at beskytte fiskebankerne, bevare havets biologiske ressourcer og sikre en afbalanceret udnyttelse heraf på et varigt grundlag og på tilfredsstillende økonomiske og sociale betingelser. I artikel 2 er der bl.a. som bevaringsforanstaltning fastsat en begrænsning af fiskeriindsatsen, især ved begrænsning af fangstmængderne.

6. Artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»Skulle det for en fiskeart eller beslægtede fiskearter vise sig påkrævet at begrænse fangsternes størrelse, fastsættes årligt det samlede antal fangster af de enkelte bestande eller grupper af bestande, den andel, der står til rådighed for Fællesskabet, samt eventuelt de

6 — Rådets forordning af 25.1.1983 om fastsættelse for 1982 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande i Fællesskabets fiskerizone samt af Fællesskabets andel af disse fangster, af dennes fordeling blandt medlemsstaterne og af bestemmelserne for fiskeri efter den samlede tilladte fangstmængde (EFT L 24, s. 30).

7 — EFT L 24, s. 68, 70, 72, 75 og 77.

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

samlede fangster, som er indrømmet tredjelande, og de særlige betingelser, der skal gælde for disse fangster.«

7. Ifølge denne artikels stk. 2 forhøjes den i stk. 1 omhandlede andel med de samlede fangster, som Fællesskabet opnår uden for de farvande, der hører under medlemsstaternes jurisdiktion eller højhedsområde.

8. Nøglepunktet i de sager, der behandles i dag, er det i artikel 4, stk. 1, fastsatte kriterium for fordeling af den i artikel 3 omhandlede andel mellem medlemsstaterne:

»De fangstmængder, der står til rådighed for Fællesskabet, som omhandlet i artikel 3, fordeles mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver enkelt medlemsstat sikres et relativt stabilt fiskeri med hensyn til hver af de pågældende bestande.«

9. Mens artikel 11 bemyndiger Rådet til at fastsætte de i den citerede bestemmelse omhandlede fordelingsforanstaltninger, indeholder femte, sjette og syvende betragtning en angivelse af betydningen af kriteriet om relativ stabilitet:

»Bevarelsen og forvaltningen af ressourcerne bør bidrage til en større stabilitet i fiskeriaktiviteterne, der bør opnås på grundlag af en standardfordeling, der afspejler retningslinjerne fra Rådet.

Desuden bør denne stabilitet i henseende til bestandenes øjeblikkelige biologiske situation beskytte de særlige behov i områder, hvor lokalbefolkningen er særlig afhængig af fiskeriet og dets tilknyttede industrier, således som Rådet besluttede i sin resolution af 3. november 1976, navnlig i bilag VII.

Det er således, relativiteten i den tilstræbte stabilitet skal opfattes.«

10. Grundforordningens artikel 4, stk. 2, omhandler de justeringer i fordelingen af ressourcerne, der eventuelt er nødvendige som følge af anvendelsen af stk. 1. Det er Rådet, der efter proceduren i traktatens artikel 43 fastsætter denne fordeling på grundlag af oplysningerne i den i artikel 8 omhandlede rapport. I henhold til artikel 8, stk. 1, forelægger Kommissionen inden den 31. december 1991 Rådet en rapport om fiskerisituationen i Fællesskabet, den økonomiske og sociale udvikling i kystområderne, bestandenes størrelse og forventede udvikling.

11. I medfør af artikel 5, stk. 1, kan medlemsstaterne helt eller delvis udveksle de kvoter, de har fået tildelt for en fiskeart eller gruppe af fiskearter i henhold til artikel 4, forudsat at Kommissionen i forvejen underrettes herom.

12. Med hensyn til tiltrædelsesakten er det i dennes artikel 154 ff. (Spanien) og artikel 346 ff. (Portugal), at man finder de overgangsforanstaltninger, der gælder på fiskeriområdet. I tiltrædelsesakten er først og fremmest fastsat

nogle almindelige bestemmelser (artikel 154, 155 og 346) samt bestemmelser, der fastsætter de detaljerede regler [9] for de nye EF-medlemsstaters adgang til farvandene under de gamle medlemsstaters overhøjhed og jurisdiktion, som er omfattet af Det Internationale Havundersøgelsesråd, og til de tilsvarende ressourcer [10] (artikel 156 ff. for Spanien, artikel 343 ff. for Portugal). Artikel 167 og artikel 354, som i begge tilfælde findes i en særlig afdeling om »eksterne ressourcer«, er affattet således:

»1) Fra tiltrædelsen forvaltes de fiskeriaftaler, som Kongeriget Spanien (Republikken Portugal) har indgået med tredjelande, af Fællesskabet.

2) De rettigheder og forpligtelser. der for Kongeriget Spanien (Republikken Portugal) følger af de i stk. 1 omhandlede aftaler, berøres ikke i den periode, hvor bestemmelserne i disse aftaler opretholdes midlertidigt.

3) Så snart som muligt og i hvert fald inden udløbet af gyldighedsperioden for de i stk. 1 omhandlede aftaler vedtager Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, i hvert enkelt tilfælde passende afgørelser med henblik på videreførelse af de heri omhandlede fiskeriaktiviteter, herunder eventuel forlængelse af visse aftaler for perioder på højst et år.«

9 — Tiltrædelsesakten indeholder ligeledes reglerne for de gamle medlemsstaters adgang til de nye medlemsstaters farvande og ressourcer samt reglerne for de nye medlemsstaters adgang til hinandens farvande og ressourcer.

10 — Som det fremgår af Domstolens dom i sag C-258/89 (dom af 25.7.1991, Kommissionen mod Spanien), er ressourcerne på det åbne hav ligeledes delvis omfattet af disse regler.

13. På tiltrædelsestidspunktet havde ingen af de nye medlemsstater indgået fiskeriaftaler vedrørende de pågældende ressourcer, bortset fra Spanien, som havde indgået en aftale af denne type med Norge, der løb indtil den 31. december 1986 (sag C-71/90).

14. Jeg vil i givet fald behandle visse andre detaljer vedrørende fakta i det følgende. I øvrigt henvises der til retsmøderapporten.

B — Retlig vurdering

15. I.*1.* Grundene til, at de anfægtede forordninger efter sagsøgernes opfattelse bør annulleres som følge af tilsidesættelse af *materielle* bestemmelser i fællesskabsretten, kan inddeles i to kategorier: sagsøgerne påberåber sig dels et anbringende om tilsidesættelse af *princippet om relativ stabilitet*, som fremgår af grundforordningens artikel 4, stk. 1 (samt i Spaniens tilfælde et anbringende om magtfordrejning under anvendelsen af dette princip), dels en tilsidesættelse af *de almindelige retsprincipper*, som er omhandlet i traktaten, eller som ikke foreligger skriftligt.

16. 2. Disse argumenter kan imidlertid ikke gennemgås, førend tiltrædelsesaktens virkning for de fiskeressourcer, der er genstand for denne drøftelse, er fastlagt mere nøjagtigt. Denne fremgangsmåde er foranlediget af Kommissionens argumentation, som med hensyn til dette punkt frembyder en klar nuanceforskel fra de øvrige procesdeltageres synspunkt. Selv om parterne — med rette — er enige om, at tiltrædelsesakten ikke indeholder noget, der kan begrunde en ret for de sagsøgende medlemsstater til at få tildelt

kvoter for 1990 (eller 1989) i de tredjelandes farvande, der er genstand for tvisten, (således at en sådan ret højst kan baseres på grundforordningens artikel 4, stk. 1, eller på traktatens almindelige principper, er det kun Kommissionen, der, hvis jeg har forstået ret, hævder [11], at tiltrædelsesakten udelukker, at denne bestemmelse i grundforordningen kan påberåbes. Kommissionen gør nemlig gældende, at der i tiltrædelsesakten er fastsat særlige overgangsregler med henblik på de nye medlemsstaters integration i Fællesskabets fiskeripolitik for så vidt angår deres *eksterne ressourcer*. Ifølge Kommissionen kan det af disse regler udledes, at de nye medlemsstaters adgang til disse ressourcer indtil overgangsperiodens udløb skal opretholdes på det niveau, der er fastsat i tiltrædelsesakten (bortset fra ressourcer, som er fastsat i aftaler indgået af Fællesskabet *efter* tiltrædelsen). Den i tiltrædelsesakten fastsatte deltagelse indskrænker sig til eksterne ressourcer, der er baseret på *aftaler indgået af de nye medlemsstater*, idet Fællesskabet har forpligtet sig til at opretholde de fiskeriaktiviteter, der følger af disse aftaler [12]. Da der ikke findes udtrykkelige bestemmelser herom i tiltrædelsesakten, fremgår det af artikel 4 i grundforordningen, hvornår overgangsperioden udløber, nemlig samtidig med justeringen i fordelingen af De Ti's ressourcer i henhold til stk. 2 i ovennævnte bestemmelse.

17. Med andre ord vil en tildeling til de nye medlemsstater af de ressourcer, der allerede er fordelt mellem De Ti, på forhånd være udelukket forud for sidstnævnte tidspunkt (og følgelig under alle omstændigheder forud for udløbet af 1991), uden at disse medlemsstater kan påberåbe sig grundforordningens artikel 4, stk. 1, med henblik på at opnå et andet resultat.

18. Kun subsidiært har Kommissionen fremført, at en korrekt anvendelse af princippet om relativ stabilitet vil medføre samme resultat, nemlig at de sagsøgende medlemsstater i alle fem sager vil blive nægtet fangstkvoter i de pågældende farvande.

19. Følger man konsekvent Kommissionens synspunkt, ville det få væsentlige følger for behandlingen af den foreliggende sag (også selv om det ikke nødvendigvis ville få følger for den endelige afgørelse). Det ville ikke alene være umuligt at undersøge det i grundforordningens artikel 4, stk. 1, omhandlede princip om relativ stabilitet, det ville ligeledes være umuligt at vurdere den retlige situation på grundlag af almindelige retsprincipper, da denne situation ville bygge på en *primærretlig regel*, og da Domstolen derfor ikke ville kunne udøve en legalitetskontrol [13].

20. De af Kommissionen fremførte teser (som der er gjort rede for i detaljer i punkt 19 B i retsmøderapporten) udgør en simpel og let håndterlig løsning på de problemer, der følger af en indviklet retlig og faktisk situation. Jeg fristes derfor til at vælge denne

11 — Kommissionens formulering af flere af dens argumenter viser ganske vist, at dens synspunkt er i overensstemmelse med mit, uden at dette dog fremgår tilstrækkelig klart.

12 — Se tiltrædelsesaktens artikel 167 og 354.

13 — Dom af 28.4.1988 (forenede sager 31/86 og 35/86, LAISA mod Rådet, Sml. s. 2285, præmis 14 og 18).

løsning. For at bedømme, om man kan give efter for fristelsen eller bør modstå den, er det ikke tilstrækkeligt at vurdere Kommissionens argumenter ét efter ét, det må ligeledes undersøges, hvilke kendetegn der præger situationen.

21. Artikel 167 og 354 er indeholdt i tiltrædelsesaktens fjerde del og udgør derfor »overgangsforanstaltninger«, nemlig i forhold til fiskeriet, jf. overskrifterne til kapitel 4 i henholdsvis afsnit II (overgangsforanstaltninger vedrørende Spanien) og afsnit III (overgangsforanstaltninger vedrørende Portugal) i fjerde del. Betragter man Fællesskabets fiskeriordning, viser grundforordningen sig at være det centrale element i den fælles fiskeripolitik, der blev indledt i 1983.

22. Man kan måle, hvor vanskeligt det har været for fællesskabslovgiver at opnå enighed om principperne i denne grundforordning, ved at se på, hvor lang tid der er forløbet fra den måldato, der blev fastsat i artikel 102 i tiltrædelsesakten fra 1972 (31.12.1978) (EFT 1973 L 2, s. 1).

23. Da grundforordningen nu er en del af de vedtagne retsakter efter tiltrædelsesaktens artikel 2, og da den (med undtagelse af en del, der er uden betydning i denne forbindelse) ikke er blevet ændret ved tiltrædelsen [14], har tiltrædelsesaktens ophavsmænd, for så vidt det har været nødvendigt, måttet regulere integrationen af de nye medlemsstaters fiskerflåder i den ved nævnte forordning fastsatte ordning ved hjælp af »overgangsforanstaltningerne«. I tiltrædelsesaktens artikel 157 og 347 henvises der udtrykkeligt til dette mål, og i de følgende artikler henvises der konstant til bemyndigelsesgrundlaget i forordningens artikel 11 og 14.

24. Jeg har selv i forbindelse med de foreliggende sager fået kendskab til en af de vanskeligheder, ophavsmændene stod over for dengang. Denne vanskelighed er — for så vidt angår Fællesskabets mængdemæssigt begrænsede fangstmuligheder — en følge af det i grundforordningens artikel 4, stk. 1, fastsatte kriterium »relativ stabilitet«. Som det fremgår af min redegørelse byggede den første kvotefordeling mellem medlemsstaterne og den senere praksis med at opretholde den én gang fastsatte fordelingsnøgle for hver enkelt bestand på dette kriterium. Domstolen har i Romkes-dommen [15] bekræftet lovligheden af denne praksis. Det fremgår nemlig af præmis 17 i denne dom, at kravet om relativ stabilitet ved fordelingen af Fællesskabets fangstkvoter mellem medlemsstaterne skal forstås således,

»at der ved fordelingen opretholdes en bestemt procentdel for hver enkelt medlemsstat«.

25. Domstolen har begrundet dette således:

»Ved at bestemme, at Rådet efter proceduren i traktatens artikel 43 kan fastsætte eventuelle nødvendige justeringer i fordelingen af ressourcerne mellem medlemsstaterne, viser artikel 4, stk. 2, nemlig, at den fordelings-

14 — Se bilag I, del XV, nr. 8 i tiltrædelsesakten.

15 — Dom af 16.6.1987 (sag 46/86, Romkes mod Officier van Justitie, Sml. s. 2671).

nøgle, der oprindelig var fastsat i henhold til artikel 4, stk. 1, og på grundlag af artikel 11, fortsat finder anvendelse, så længe der ikke er udstedt en ændringsforordning efter den procedure, som blev fulgt ved udstedelsen af forordning nr. 170/83.«

26. Kriteriet om relativ stabilitet, forstået som opretholdelse af den én gang vedtagne fordelingsnøgle, har derfor ikke kunnet anvendes for at integrere de nye medlemsstaters flåder i Fællesskabets fiskeripolitik. Det har tværtimod udgjort en hindring, fordi opretholdelsen af den valgte fordelingsnøgle nødvendigvis måtte indebære en udelukkelse af fiskerne fra de nye medlemsstater fra fordelingen.

27. Sagen ville have stillet sig anderledes, såfremt artikel 4, stk. 1, i grundforordningen ikke alene havde indeholdt nøglen til en rimelig fordeling uden ændring af antallet af medlemsstater, men ligeledes nøglen til en *ny fordeling*, der eventuelt var nødvendig i forbindelse med en udvidelse af Fællesskabet. Jeg tvivler på, at ophavsmændene til den pågældende bestemmelse har tænkt på denne dobbelthed. Derfor er det også vanskeligt af bestemmelsen at udlede de angivelser, der er nødvendige for at opfylde et sådant kriterium. Under alle omstændigheder kan jeg ikke tilslutte mig medlemsstaternes synspunkt, når de ser dette fordelingskriterium anvendt ved anvendelsen af den for 1983 valgte målestok. Medlemsstaterne har i denne forbindelse henvist til deres historiske fiskerivirksomhed i de pågældende farvande i løbet af referenceperioden 1973-1978 (sagerne C-63/90, C-67/90, C-70/90 og C-71/90) og — for så vidt angår de krav, de gør gældende — fundet, at der bør tages hensyn til Fællesskabets nye sammensætning i lyset af den nævnte fiskerivirksomhed. Men det i grundforordningens artikel 4, stk. 1, fastsatte princip er et kontinuitetsprincip. Der er intet, der tyder på, at det skal ændres ved en ny stats tiltrædelse. Og man kan slet ikke forestille sig, at Fællesskabets lovgiver havde til hensigt at fastsætte regler for nye medlemsstaters tiltrædelse efter de samme kriterier som ved den første fordeling, uafhængigt af fiskeristrukturen i de nye medlemsstater, de gamle og de nye medlemsstaters interesser ved tiltrædelsen, og magtforholdet under forhandlingerne. I så fald ville lovgiver have gjort Fællesskabets fiskeripolitik, som det havde været så vanskeligt at fastlægge, meget usikker.

28. Om ikke andet så af hensyn til retssikkerheden var det derfor bydende nødvendigt i tiltrædelsesakten at fastlægge kriterierne for de nye medlemsstaters integration i grundforordningens ordning. Der er de faktisk inddelt efter to former for geografiske områder. Ved artikel 156 ff. og 347 ff. reguleres adgangen til farvande, som henhører under de oprindelige medlemsstaters højhedsområde eller jurisdiktion (og som er omfattet af Det Internationale Havundersøgelsesråd) samt adgangen til ressourcerne i disse farvande, og til dels ligeledes til ressourcerne i de tilstødende zoner uden for Fællesskabets fiskeriområde [16]. Mens det i artikel 161 er nøje fastsat [17] for hver bestand og hver zone, hvilken andel af TAC der skal tildeles Spanien (i procenter med op til tre tal efter kommaet) for de bestande, der er underkastet

16 — Se dom af 25.7.1991 (sag C-258/89, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 3977, præmis 16).

17 — Det anføres i denne forbindelse i teorien, at den fastsatte kvote nogenlunde svarer til Spaniens kvote for tiltrædelsen, jf. Churchill, *EEC Fisheries Law*, Dordrecht, 1987, s. 161.

TAC og kvoter, indeholder artikel 349 (for Portugal) kun en geografisk afgrænsning af fangstmulighederne, og den overlader det i øvrigt stort set til Rådet at fastsætte dem nærmere, navnlig for så vidt angår kvoterne i henhold til nævnte artikels stk. 2.

29. Med hensyn til det, der er enighed om at kalde »eksterne« ressourcer, behandles spørgsmålet alene i tiltrædelsesaktens artikel 167 og 354, som er gengivet fuldt ud i min sagsfremstilling (de to tekster er enslydende). Kommissionen går med rette ud fra, at med hensyn til de eksterne ressourcer indeholder stk. 3 i de to citerede artikler kriteriet for denne integration under hensyn til tiltrædelsesaktens klare mål, at integrere de nye medlemsstater i grundforordningens ordning. Denne integration skal finde sted under opretholdelse af den fiskerivirksomhed, der er omfattet af de nye medlemsstaters fiskeriaftaler med tredjelande.

30. Hvad er konsekvensen heraf for de foreliggende sager, inden for rammerne af hvilke *disse fiskeriaktiviteter* — med forbehold af en gennemgang af sag C-71/90 [18] — *ikke eksisterede på tiltrædelsestidspunktet?* Det er dette spørgsmål, Kommissionen søger at besvare med sin tese om »udelukkelse«, der således bygger på en modsætningsslutning fra ovennævnte bestemmelser. Mine betragtninger om dette spørgsmål er inddelt i to faser. I første fase skal det undersøges, om stk. 3 i artikel 167 eller 354 retfærdiggør princippet i en sådan fortolkning i tilfælde af denne art. Den anden fase skal hjælpe med til modsætningsvis at bestemme det nøjagtige indhold af denne fortolkning.

31. Jeg deler Kommissionens synspunkt, hvorefter ovennævnte bestemmelser ikke kun positivt, men til en vis grad også negativt afgrænser de nye medlemsstaters integration i kvotesystemet, for så vidt dette system finder anvendelse på eksterne ressourcer. Som det fremgår af ovenstående, skal disse bestemmelser nemlig betragtes som et svar på det spørgsmål, som princippet om relativ stabilitet rejser [19]. Der er nemlig tale om omfanget af den fiskerivirksomhed, der skal tildeles de nye medlemsstater fra tidspunktet for tiltrædelsen af den pågældende ordning, der bygger på kontinuitet. Endvidere skal det tages i betragtning, at denne ordning har til formål at fordele begrænsede ressourcer, og at man derfor er særlig tilbøjelig til at se på spørgsmålet om overholdelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling (eller andre almindelige retsprincipper med traktatrang). Det er i denne forbindelse, at man skal vurdere det forhold, at tiltrædelsesakten, som udgør en integrerende del af traktaten, fastsætter en klar adgang for de nye medlemsstater til visse ressourcer, som skal tildeles dem som følge af deres tiltrædelse. Det er klart, at de pågældende regler ud fra dette synspunkt må udelukke enhver diskussion om, hvorvidt tiltrædelsen skulle have medført en større adgang i henhold til traktatens *almindelige principper* (nemlig artikel 7 og artikel 40, stk. 3). Jeg konkluderer heraf, at

18 — Se i denne forbindelse punkt 73 ff. nedenfor.

19 — Selv når de i henhold til en utvetydig ordlyd tillige finder anvendelse på ressourcer, der ikke er underkastet begrænsninger for så vidt angår fangstmængder.

de behandlede bestemmelser ikke alene betyder, at de nye medlemsstater skal sikres mulighed for at fortsætte deres forud for tiltrædelsen bestående fiskerivirksomhed, men også at det skal blive derved.

32. Det er vanskeligere at bestemme rækkevidden af denne modsætningsslutning. Kommissionens tese vedrørende dette punkt synes mig at gå for langt. Kommissionens »udelukkelsestese« indebærer nemlig, at det *forbydes* Rådet at tildele kvoter i henhold til *den afledte ret*, som går ud over det, der er fastsat i tiltrædelsesakten (i hvert fald til og med 1991). En sådan konsekvens svarer ikke til tiltrædelsesaktens ordlyd. Fællesskabets forpligtelse, som er fastsat i akten, går ud på, at det »skal træffe« de »nødvendige beslutninger« for at gøre det muligt for de nye medlemsstater at opretholde deres traditionelle fiskeri. Denne formulering følger nøje formuleringen i grundforordningen. Rådet har ganske vist truffet de ovenfor anførte nødvendige beslutninger for så vidt angår en bestand, der er undergivet kvantitative fangstbegrænsninger, men kontinuiteten i den pågældende fiskerivirksomhed er sikret på grundlag af princippet om relativ stabilitet. For så vidt Rådet har opfyldt denne forpligtelse, er de nye medlemsstaters integration i grundforordningens ordning tilendebragt. Der er ikke behov for en særlig overgangsperiode.

33. Den slutning, der modsætningsvis kan drages af denne retsregel, er ikke, som Kommissionen mener, at en rådshandling (»det at træffe beslutninger«), der går ud på at give de nye medlemsstater større adgang, er forbudt eller udelukket. Man kan alene drage den slutning, at Rådet på ingen måde er forpligtet til at træffe sådanne foranstaltninger. Denne helt logiske slutning bekræftes af sammenhængen samt af de mål, der er fastsat i tiltrædelsesaktens ordning. Som det fremgår af den måde, hvorpå de nye medlemsstater er blevet integreret i den i grundforordningen fastsatte ordning vedrørende de eksterne ressourcer, skal denne procedure gribe så lidt som muligt ind i den nævnte ordning. Der er intet, der i denne forbindelse tyder på, at anvendelsen af denne ordning midlertidigt bør udsættes, for så vidt en anvendelse af ordningen (undtagelsesvis) kan føre til en større adgang for de nye medlemsstater. Der er navnlig ikke fastsat nogen overgangsperiode. Det er betegnende, at Kommissionen er tvunget til at udlede denne af grundforordningens artikel 4, stk. 2, selv om tiltrædelsesakten ikke henviser til denne bestemmelse [20].

34. Forskellen mellem disse to opfattelser er af afgørende betydning for anvendelsen af den afledte ret i betragtning af, at de her citerede bestemmelser har traktatrang. Er en handling forbudt i henhold til den primære ret, er konsekvensen ikke alene, at de retsakter bliver uanvendelige, som er direkte i strid med dette forbud, men også de retsakter, hvorved der gives en bemyndigelse eller fastsættes en forpligtelse til at foretage en sådan handling. Følgelig kan grundforordningens artikel 4, stk. 1, ifølge Kommissionen ikke anvendes, såfremt en ret til en vis andel af ressourcerne, som sagsøgerne ikke havde adgang til før tiltrædelsen, kan udledes deraf (efter de sagsøgende medlemsstaters opfattel-

20 — Det forholder sig anderledes med f.eks. tiltrædelsesaktens artikel 60 og 220, hvori afslutningen af den deri fastsatte overgangsperiode sættes i forbindelse med udstedelsen af den afledte rets forskrifter. Se i denne forbindelse dom af 13.11.1990 (sag C-99/89, Yañez Campoy mod Bundesanstalt für Arbeit, Sml. I, s. 4097, præmis 16).

se). Derimod har en primærretlig bestemmelse om, at fællesskabsinstitutionerne ikke behøver at handle på en bestemt måde, ikke i sig selv nogen indflydelse på de i den afledte ret fastsatte bemyndigelser eller forpligtelser. Således kan de sagsøgende medlemsstater, hvis man tilslutter sig denne opfattelse (i overensstemmelse med de under pkt. 5 i retsmøderapporten nævnte retningslinjer, som henviser til gældende fællesskabsret i forbindelse med tvister som følge af aftaler indgået mellem De Ti og tredjelande), påberåbe sig grundforordningens artikel 4, stk. 1, og det vil da skulle efterprøves, om denne bestemmelse underbygger de krav, de gør gældende.

35. På baggrund af ovenstående kan det modsætningsvis sluttes af tiltrædelsesaktens artikel 167 og 354, at Rådet ikke efter den primære fællesskabsret er forpligtet til at give større adgang til Fællesskabets eksterne ressourcer end den, der er nævnt i disse to bestemmelser.

36. For så vidt angår den tidsmæssige begrænsning af denne slutnings anvendelse er det med rette, at der ikke er fastsat nogen overgangsperiode i tiltrædelsesakten. Disse grænser fremgår nemlig af den retlige sammenhæng, i hvilken de to nævnte bestemmelser er fastsat. Der er to væsentlige detaljer i denne forbindelse, nemlig dels at reglen henviser til omstændighederne omkring tiltrædelsen, dels at den i hvert fald i denne forbindelse er tænkt som et svar på de spørgsmål [21], som princippet om relativ stabilitet rejser med hensyn til eksterne ressourcer. Det følger heraf, at reglen kun vedrører den *udgangsposition*, som de nye medlemsstater var anbragt i inden for rammerne af grundforordningens ordning, som denne forelå ved tiltrædelsen. De kan følgelig ikke sætte spørgsmålstegn ved denne udgangsposition. Men de kan meget vel anfægte *senere ændringer som sådanne* og anmode Domstolen om at efterprøve disses forenelighed med traktaten for så vidt angår ligebehandlingsprincippet i traktatens artikel 7 og artikel 40, stk. 3. Omvendt kan de påberåbe sig ovennævnte principper for at *kræve ændringer*, som tager hensyn til den ændrede situation, på grundlag af omstændigheder, der er indtrådt *efter tiltrædelsen*. I praksis betyder dette, at såfremt mængden af Fællesskabets fiskeressourcer stiger eller falder, skal de nye medlemsstater behandles efter samme kriterier som de øvrige medlemsstater. Jeg vil vende tilbage til dette punkt senere i mit forslag til afgørelse. De ændringer, der har fundet sted efter tiltrædelsen, kan endvidere få betydning i forbindelse med grundforordningens artikel 4, stk. 2, men der skal naturligvis tages hensyn til, at Rådet kan udøve et udstrakt skøn ved anvendelsen af traktatens artikel 43.

37. Med hensyn til de foreliggende sager kan det *konkluderes*, at tiltrædelsesakten som sådan hverken fordrer tildeling af de af sagsøgerne ønskede kvoter eller udelukker en sådan tildeling, hvis det drejer sig om den afledte ret.

38. II. Derefter skal det undersøges, om Rådet ved den valgte fordeling af kvoterne har tilsidesat grundforordningens artikel 4,

21 — Se fodnote 19.

stk. 1, eventuelt sammenholdt med tiltrædelsesakten [22].

39. 1) For det første har jeg nogle yderligere bemærkninger til kravet om relativ stabilitet. Bemærkningerne vedrører spørgsmålet om, hvad den af Domstolen fastsatte regel om faste procentsatser henviser til, denne regels indflydelse på Rådets skønsret og — i forbindelse hermed — hvad der kræves for ikke at anvende denne regel.

40. a) Som det fremgår af grundforordningens artikel 4, stk. 1, skal fordelingen af fangstmængderne fordeles på en sådan måde, at

— hver enkelt medlemsstat

— med hensyn til hver af de pågældende bestande

sikres et relativt stabilt fiskeri.

Heraf følger, at den af Domstolen fastsatte regel henviser til de fangstkvoter, der er tildelt Fællesskabet for en nøje fastlagt »given bestand«. Dette begreb henviser ganske vist til *geografiske grænser*, nemlig grænserne for det fangstområde, for hvilket indskrænkningerne med hensyn til fangstmængder gælder [23]. Men det henviser *ikke* til præcise *mængder*, da »foranstaltningerne til bevarelse af bestandene« i overensstemmelse med grundforordningens mål ikke alene vedrører visse mængder fisk i en bestemt zone, men alle fisk — dog kun for så vidt de tilhører samme art eller gruppe af arter, da bevaringsforanstaltningerne træffes for hver enkelt art eller gruppe af arter (grundforordningens artikel 2, stk. 1, sammenholdt med stk. 2). Mængden i en bestand kan være større eller mindre afhængig af tidspunktet, og det samme gælder i overensstemmelse med fangstbegrænsningernes logik for den samlede tilladte fangstmængde og for Fællesskabets andel. Sidstnævnte kan endvidere blive større eller mindre afhængig af, om man i forbindelse med de gældende aftaler tillægger tredjelandes fiskeriinteresser større eller mindre betydning. Det samme gælder for Fællesskabets farvande, men ligeledes — og det har i dette tilfælde betydning — for tredjelandes farvande afhængig af indholdet af den pågældende fiskeriaftale.

41. Da Fællesskabets lovgiver var bekendt med de to nævnte mekanismer, som kan påvirke Fællesskabets fangstkvoter for så vidt angår en bestemt bestand, må man gå ud fra, at kravet om relativ stabilitet og den regel om faste procentsatser, som retspraksis har udledt deraf, henviser til enhver fangstkvote, uanset dens størrelse inden for en nøje fastlagt bestand.

42. Modsætningsvis følger det heraf, at fordelingen af en fangstkvote med hensyn til en bestand, som Fællesskabet indtil da ikke har haft adgang til, udgør en første fordeling, for hvilken der først må fastsættes en fordelingsnøgle.

43. Derimod drejer det sig ikke om en første fordeling af denne type, når den samlede

22 — Sag C-71/90.

23 — Se artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2057/82 (EFT 1982 L 220, s. 1).

fangstmængde fastsættes for første gang i fiskeriaftaler med tredjelande, efter at den forinden i en vis periode var blevet fastsat autonomt. Det fremgår af de to stykker i artikel 3, sammenholdt med grundforordningens artikel 4, stk. 1, at der i begge tilfælde er tale om de samme regler for fordeling af kvoterne. Heraf følger, at det på ingen måde ændrer noget ved de tidligere udstukne principper, at den samlede tilladte fangstmængde (samt den andel af disse fangster, der tildeles Fællesskabet) er fastsat autonomt for de grønlandske farvande (sagerne C-63/90 og C-67/90), som har været en del af Fællesskabet indtil den 1. februar 1985, og at det samme har været tilfældet for Fællesskabets fangstmængde i den hvide zone (tidligere den internationale zone) (sag C-73/90), selv om Fællesskabets andel i disse farvande senere er blevet fastsat inden for rammerne af fiskeriaftaler.

44. b) For at kunne fastslå, om den således konkretiserede regel, hvorefter procentsatserne, når de først er valgt, ikke ændres, undtagelsesvis giver Rådet et skøn, inden for hvis grænser det kan eller skal tage sagsøgernes påstande til følge, må reglen undersøges i rette sammenhæng.

45. aa) Hvad dette angår, har det betydning, at grundforordningens artikel 4, stk. 1, indeholder regler, der ved nærmere iagttagelse tager højde for *tre forskellige tilfælde* (for så vidt angår perioden før de i stk. 2 fastsatte justeringer), idet der ses bort fra det mere tvivlsomme tiltrædelsestilfælde.

46. Det *første tilfælde* er den første fordeling af samtlige ressourcer, der på det pågældende tidspunkt var til rådighed for Fællesskabet, og som er underkastet fangstmængdebegrænsninger og kvoter. Det drejer sig om *fastsættelsen af udgangspunktet* for fiskeripolitikken, for så vidt denne iværksættes med de nævnte midler. Dette var tilfældet med den historiske fordeling, der er sket i forordning (EØF) nr. 172/83 og de allerede nævnte forordninger, der supplerer den [24]. Ganske vist angives der i betragtningerne til grundforordningen ikke andre mål for denne første fordeling end for de senere. I virkeligheden er der i denne forbindelse en fællesnævner, nemlig det mål, der går ud på at sikre det traditionelle fiskeri og dermed varetage interesserne for den lokale befolkning, der er særlig afhængig af fiskeriet og de dertil knyttede industrier i de forskellige medlemsstater [25]. Ved denne første fordeling var der i modsætning til de senere fordelinger en særlig vanskelighed, der skulle overvindes, nemlig at mange lande havde udvidet deres fiskerizone til 200 sømil, og at medlemsstaternes fiskerflåde derfor havde mistet en række fangstmuligheder [26]. Ved denne fordeling måtte der derfor skabes en *ny global ligevægt*, der så vidt muligt lignede den ligevægt, der oprindelig var mellem fiskeriaktiviteterne.

47. Det er klart, at Rådet havde et vidt skøn i betragtning af den komplekse økonomisk-politiske situation, det skulle fastsætte regler for.

24 — Se punkt 3 ovenfor.

25 — Se fjerde betragtning til forordning (EØF) nr. 172/83.

26 — Se foregående fodnote; domme af 14.12.1989 (sag C-3/87, The Queen mod Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Agegate Ltd, Sml. s. 4459, præmis 24, samt sag C-216/87, Sml. s. 4509, præmis 23).

48. Det *andet tilfælde* udgøres af de senere fordelinger, i forbindelse med hvilke det traditionelle fiskeri rent logisk måtte sikres *i forbindelse med denne nye ligevægt*. Her er reglen om faste procentsatser på sin plads, idet den sørger for, at *forholdet* mellem medlemsstaternes fiskerivirksomhed ikke ændres og derved i bogstavelig forstand sikrer den »relative« stabilitet.

49. Som vi allerede har set, har tiltrædelsesakten draget de nye medlemsstater ind i denne ordning på en måde, der har forhindret en ændring af forholdet, som var blevet fastsat ved den historiske fordeling af kvoter mellem de gamle medlemsstater. I stedet for at ændre den oprindelige fordeling er der ved tiltrædelsesakten »tilføjet« de fiskeriaktiviteter, der blev »medbragt« af de nye medlemsstater, uden at nødvendiggøre en ny fordeling svarende til det første tilfælde.

50. Det *tredje tilfælde* vedrører fordelingen af de bestande, der er tildelt Fællesskabet efter den historiske fordeling. Hensynet til stabiliteten forbyder, at der hver gang sættes spørgsmålstegn ved den globale ligevægt og derved ved den traditionelle fordelingsnøgle. Rådet har derfor i dette tilfælde til opgave at udvide den bestående ligevægt til at omfatte denne nye bestand ved for denne at fastsætte en fordelingsnøgle (som derefter underkastes reglen om faste procentsatser). Der findes ingen bestemt formel for denne fordelingsnøgle. Rådet skal her udøve sin ret til at skønne i hvert enkelt tilfælde under hensyntagen til de mål, der er fastsat i grundforordningens betragtninger.

51. bb) Ved første øjekast synes det at fremgå af denne oversigt, at Rådet kun i det første og det tredje tilfælde har et skøn, således at Rådet ved alle reguleringer af fordelingen, som finder sted efter den historiske fordeling, og som ikke omfatter nye bestande, er bundet af den én gang valgte fordelingsnøgle. Der er ingen grund til at komme ind på, hvorledes dette spørgsmål generelt skal bedømmes. Men det må under alle omstændigheder fastslås, at med hensyn til de foreliggende sager underkender denne lidet nuancerede løsning sammenhængen med det første og tredje tilfælde, som det andet tilfælde føjer sig ind imellem.

52. *1.* Hvad angår *sammenhængen med det første tilfælde* er det i overensstemmelse med ånden i og formålet med fiskeriordningen at bevare medlemsstaternes fiskeriaktiviteter inden for rammerne af den ved den første fordeling fundne ligevægt (eventuelt suppleret ved tiltrædelsesakten) også ved de senere fordelinger, i hvert fald indtil de justeringer, der er fastsat i grundforordningens artikel 4, stk. 2, er gennemført. Ulempen ved denne løsning er dog, at når de omstændigheder, som den oprindelige ligevægt bygger på, senere ændres radikalt, kan det i givet fald være nødvendigt at ændre fordelingsnøglen for i hvert fald tilnærmelsesvis at genskabe ligevægten. Det forekommer mig, at det netop er denne konklusion, der ligger til grund for den erklæring, som blev optaget i mødeprotokollen ved vedtagelsen af grundforordningen [27], og hvori det hedder, at Rådet ved vurderingen af den relative stabilitet af de kvoter, som tildeles medlemsstaterne, vil tage hensyn til de forskellige omstændigheder, som vil kunne indvirke væsentligt på den generelle situation, på bag-

27 — Se punkt 2 i retsmøderapporten.

grund af hvilken Rådet fastsatte den oprindelige fordeling.

53. Det er med rette, at eksemplet om en økologisk katastrofe, som ødelægger en bestand, der var genstand for en kvotefordeling, flere gange er fremdraget i indlæggene for Domstolen. Her kan der afhængig af tilfældene opstå situationer, der ligner dem, der indtrådte ved den første fordeling. Også dengang måtte der findes en ny ligevægt i forbindelse med den *varige nedgang i fangstmulighederne*.

54. Rådet bør derfor benytte sig af sådanne begivenheder for at kontrollere, i hvor høj grad de påvirker den oprindelige ligevægt og tillader eller endog kræver foranstaltninger til skabelse af en ny ligevægt, der kommer den gamle så nær som muligt.

55. Man kan selvsagt forestille sig, at Rådet bliver bragt i en sådan situation, men denne mulighed bør, som det fremgår af ovenstående, i almindelighed begrænses til tilfælde, hvor der sker en *nedgang* i fangstmulighederne. En udvidelse af fangstmulighederne, der stiller Rådet i samme situation som ved den første fordeling, forekommer mig at være ret utænkelig i praksis.

56. Sådanne omstændigheder foreligger dog ikke i de sager, der her er tale om. Tværtimod får de kendsgerninger, der er forelagt i denne sag, mig til at skelne mellem to typetilfælde, hvoraf intet opfylder forudsætningerne for en sådan særlig situation.

57. For det første må det i overensstemmelse med mine betragtninger om, hvilket element reglen om faste procentsatser refererer til [28], fastslås, at en *simpel forhøjelse af Fællesskabets fangstkvote* for en given bestand, som kan finde sted *til enhver tid fra det ene år til det andet*, i modsætning til hvad den portugisiske regering hævder (sag C-63/90), ikke forpligter Rådet til at udøve sit skøn i forbindelse med behandlingen af spørgsmålet om en ny fordeling. Disse ændringer af situationen opfylder nemlig ikke kriteriet om *varighed* (jf. grundforordningens artikel 1), som retfærdiggør en *grundlæggende ny* afgørelse vedrørende fordelingsnøglen. Som Rådet med rette har anført, måtte en eventuel deltagelse af medlemsstater, som indtil da ikke var omfattet af fordelingsnøglen, i tilfælde af yderligere reduktion af fangstmulighederne gøres mindre eller helt bortfalde. En sådan løsning ville, i hvert fald i en vis periode, fratage dem, der havde fået tildelt kvoter efter den traditionelle fordelingsnøgle, frugterne af den disciplin, de havde underkastet sig på fiskeriområdet, samt kompensationen for de perioder, hvor Fællesskabet har rådet over mindre fangstkvoter, uden at det nødvendigvis udgør en *varig* (»stabil«) fordel for de medlemsstater, der deltager i fordelingen, således som det tilstræbes ved grundforordningens artikel 4, stk. 1.

58. Det er dog også tænkeligt, at der for den samme bestand sker en forhøjelse af Fællesskabets fangstkvote, som ikke blot er udtryk for årlige udsving, men som har varig karakter. Sådanne ændringer kan kun indtræde på grundlag af en *ændring* af *den retlige situation*, som ligger til grund *for beregningen af*

28 — Se punkt 40 og 41 ovenfor.

den fangstkvote, der tildeles Fællesskabet. Noget sådant forpligter ikke Rådet til under udøvelse af sit skøn at kontrollere, om der bør skabes en ny ligevægt. Den nævnte situation ligner på ingen måde den, der bestod på tidspunktet for den historiske fordeling. Den kan til nød sammenlignes med den situation, der bestod ved (en første) fordeling af en bestand, som Fællesskabet tidligere ikke havde adgang til (tredje tilfælde). Som nævnt kræves der ikke ifølge formålet med den ordning, der gælder her, at der i den sidstnævnte situation skabes en ny ligevægt, men alene at den oprindelige ligevægt udvides til at omfatte en ny bestand, på hvilken der skal anvendes de samme kriterier som på allerede eksisterende bestande.

59. Tanken om en ny definition af ligevægten i medlemsstaternes fiskerivirksomhed — en tanke, der fremgår af beskaffenheden af artikel 4, stk. 1, som grundlag for den historiske fordeling — retfærdiggør således i dette tilfælde ikke, at reglen om faste procentsatser fraviges.

60. 2. Dog kan en sådan fravigelse, således som det fremgår af ovenstående betragtninger, kun komme i betragtning, såfremt der er tale om et tilfælde, der ligner den første fordeling af en bestand, der er ny for Fællesskabet (tredje tilfælde). Som nævnt må Rådet ved den første fordeling af en »ny bestand« gøre brug af sit skøn for at kontrollere, hvilke medlemsstater der deltager i Fællesskabets fangstkvoter og i hvilket omfang, idet den valgte fordelingsnøgle i dette tilfælde selv er underkastet reglen om faste procentsatser.

61. Hvad angår en bestand, der allerede er genstand for den traditionelle fordeling, er det dog alene, når to betingelser er opfyldt, at de overvejelser, der skyldes *sammenhængen med det tredje tilfælde*, kan medføre en forpligtelse for Rådet til at overveje en ny fordelingsnøgle. Sammenligneligheden med situationen i det tredje tilfælde afhænger af disse betingelser. For det første skal de pågældende mængder have en *vis størrelse* i forhold til de mængder, der traditionelt tildeles i forbindelse med fiskeriaftalen. Ellers kan Rådet give hensynet til en effektiv forvaltning (jf. tredje betragtning til forordning (EØF) nr. 172/83) prioritet og se bort fra overvejelserne om en ny fordeling. For det andet må man med hensyn til retsgrundlaget for en forhøjelse af Fællesskabets fangstkvote gå ud fra, at der er tale om en *varig* forandring. Er disse betingelser opfyldt, kontrollerer Domstolen tilfælde for tilfælde, om Rådet har udøvet sit skøn korrekt for så vidt angår spørgsmålet om opretholdelse eller ændring af fordelingsnøglen og i givet fald om de begunstigede medlemsstaters valg og procentsatserne.

62. 2. Det er på dette grundlag, jeg skal undersøge de særlige omstændigheder ved de forskellige sager. Jeg vil af hensyn til overskueligheden undersøge sagerne i nummerorden. Jeg vil behandle argumenterne om underudnyttelse af de nationale kvoter under ét i et særligt afsnit (under punkt 3).

a) *Forenede sager C-63/90 og C-67/90*

63. Jeg erindrer her om, at der i forbindelse med fiskeriaftalen mellem Fællesskabet og Grønland [29] blev indgået gennemførelsesprotokoller (artikel 2, stk. 1) vedrørende fiskeri i de grønlandske farvande fra fartøjer, der fører en EF-medlemsstats flag. Den første protokol [30] var gældende fra den 1. februar 1985 til den 31. december 1989, mens den anden protokol [31] vedrører tidsrummet mellem den 1. januar 1990 og den 31. december 1994 (se i begge tilfælde artikel 1, stk. 1). Den mængde torsk der er tildelt Fællesskabet, andrager i den anden protokol henholdsvis 16 000 tons (vestbestanden — NAFO 0/1) og 15 000 tons (østbestanden — ICES XIV/V) og overstiger således de i den første protokol fastsatte mængder med henholdsvis 4 000 tons og 2 500 tons. Den anfægtede forordning (EØF) nr. 4054/89 fordeler for 1990 — det første år, hvor den anden aftale fandt anvendelse — Fællesskabets ovennævnte samlede »fangstkvoter« efter den traditionelle fordelingsnøgle, dvs. mellem Det Forenede Kongerige og Tyskland. De sagsøgende medlemsstater betragter denne fordeling som en tilsidesættelse af princippet om relativ stabilitet, og de finder, at den forhøjelse af Fællesskabets fangstkvoter, der var en følge af den anden protokol, burde have medført, at de ligeledes fik tildelt fangstkvoter.

64. Med henblik på vurderingen af dette argument fremgår det af ovenstående principper, at opretholdelsen af den oprindelige fordeling under ingen omstændigheder kan drages i tvivl, når der ikke er tale om en situation, der svarer til en første fordeling af en »ny« bestand.

65. Det er ikke tilfældet i den foreliggende sag, da forhøjelsen i henhold til den anden protokol ifølge de gældende bestemmelser ikke opfylder varighedskriteriet.

66. Fiskeriaftalen indeholder nemlig en række mekanismer, som kan forhøje og især nedsætte en mængde (af den ene eller anden art), som endeligt tildeles Fællesskabet, i forhold til den i aftalen fastsatte mængde. Artikel 7 giver mulighed for en sådan *nedsættelse*. Det hedder deri, at de kvoter, der er aftalt med Fællesskabet, kan nedsættes, uden at denne nedsættelse får indflydelse på størrelsen af den i hver enkelt aftale fastsatte finansielle godtgørelse, såfremt de biologiske omstændigheder i en særlig fangstsæson nødvendiggør, at der fastsættes en samlet fangstmængde for en given bestand, hvorved Grønland ikke længere er i stand til at opfylde forpligtelsen ifølge artikel 2, og samtidig opretholde sit fiskeri på et niveau svarende til de minimumsmængder, der er fastsat i de i artikel 2, stk. 1, omhandlede protokoller. Ifølge artikel 8 kan der ligeledes ske en *forhøjelse*. I medfør af denne bestemmelses stk. 1 giver de for Grønland ansvarlige myndigheder Fællesskabet særlig forret med henblik på adgang til sådanne supplerende fangstmuligheder, der overstiger den

29 — Forordning (EØF) nr. 223/85 (EFT 1985 L 29, s. 8).
30 — Forordning (EØF) nr. 224/85 (EFT 1985 L 29, s. 13).
31 — Rådets afgørelse 89/650/EØF (EFT L 389, s. 80).

grønlandske fiskerflådes fangstkapacitet, og de årlige kvoter, der er aftalt for Fællesskabet i henhold til de i artikel 2, stk. 1, omhandlede protokoller. Ifølge stk. 2 skal de for Grønland ansvarlige myndigheder mod passende betaling tilbyde Fællesskabet mængder, som for torskebestanden vest for Grønland mindst svarer til 20% af enhver forøgelse af TAC ud over 75 000 tons.

67. På grundlag af disse mekanismer nåede man ifølge Rådets ubestridte talangivelser (bilag til svarskriftet i de to sager) efter en *fuldstændig indstilling* i 1986 og 1987 af kvotetildelingen vedrørende den vestlige torskebestand i 1988 til en *nedsættelse* med 5 000 tons til 7 000 tons [32], og i 1989 til en forhøjelse med 4 000 tons til 16 000 tons [33]. Dvs. at i tre på hinanden følgende år var den faktisk tildelte mængde mindre end den, der var angivet i den første protokol. Dette viser meget tydeligt, at de prognoser, som de fastsatte tal bygger på, kan vise sig at være for optimistiske, ligesom de forventninger, der kommer til udtryk i disse tal, i nogle år kan blive overgået. Det kan derfor ikke fastslås, at forskellen mellem de to protokoller udgør en retssikret og varig ændring. Dette gælder så meget mere, som det ikke kan udelukkes, at der i den tredje protokol (for perioden efter den 1.1.1995) på grundlag af udviklingen i bestandene fastsættes endnu mindre fangstkvoter end i den anden protokol.

32 — Jf. forordningerne (EØF) nr. 3982/87 (EFT L 375, s. 61) og (EØF) nr. 2963/88 (EFT L 269, s. 3).

33 — Jf. forordning (EØF) nr. 1578/89 (EFT L 156, s. 3).

68. Den spanske regering har i denne forbindelse ligeledes fremført, at forhøjelsen af den finansielle godtgørelse og åbningen af fællesmarkedet havde været afgørende for forhøjelsen af torskekvoten inden for rammerne af den anden protokol. Jeg kan imidlertid ikke se, hvilken betydning disse argumenter kan have for spørgsmålet om varigheden af den indtrådte forandring. Under alle omstændigheder ville den af Spanien påståede fremgangsmåde, som i øvrigt bestrides af Rådet, være i strid med fiskeriaftalens artikel 2, stk. 2. I praksis findes der dog intet, der taler imod formodningen for, at denne aftale er anvendt i overensstemmelse med reglerne.

69. Endelig har den spanske regering anført, at Fællesskabet i 1986, 1987 og 1988 havde afvist flere tilbud om kvoter for en række arter (andre end torsk), som Danmark havde forelagt det på Grønlands vegne. Fællesskabet afviste disse kvoter på grund af manglende interesse fra de medlemsstater, der kom i betragtning ved fordelingen, selv om Spanien havde udtrykt interesse for disse kvoter. Derimod accepterede Fællesskabet i 1989 ekstra kvoter af torsk og lodde. Denne holdning viste, at det udelukkende afhang af interessen hos de medlemsstater, som besad kvoter, om tilbuddene blev afvist eller accepteret.

70. I denne forbindelse skal det for det første fastslås, at den nuværende fordeling af kvoter alene vedrører de mængder, der faktisk blev tildelt Fællesskabet i forbindelse med den anden aftale, og ikke en hvilken som helst anden mængde, som Fællesskabet tidligere havde kunnet acceptere som ekstra

kvote. For det andet er der intet, der tyder på, at der forelå omstændigheder, som får afvisningen af de tidligere tilbud til at fremstå som et fejlskøn.

71. Derfor ses det ikke, hvad der kunne tale til fordel for argumentet om, at princippet om faste procentsatser er blevet anvendt forkert.

72. b) Der er ingen grund til at opholde sig længe ved sag C-70/90. Her er der ikke engang tale om en forhøjelse af de fangstkvoter, der blev tildelt Fællesskabet for 1990 (hverken i forhold til 1982 eller 1989) [34], bortset fra en ganske lille forhøjelse for »de øvrige arter«, som dog, så vidt jeg ved, ikke beroede på en ændring af det gældende retsgrundlag. Der er således intet, der tyder på, at der her er tale om en begivenhed, som kan sætte spørgsmålstegn ved anvendelsen af princippet om faste procentsatser.

73. c) *Sag C-71/90* er den eneste, som kræver, at den sagsøgende medlemsstats (Spaniens) retsstilling undersøges på baggrund af tiltrædelsesakten.

74. aa) Set fra dette synspunkt fremgår det af sagens akter, at der for visse af de bestande, der berøres af den anfægtede forordning, fandtes en fiskeriaftale mellem Spanien og Norge, som udløb den 31. december 1986.

75. Ifølge denne aftale skulle der gives Spaniens fartøjer adgang til at fiske i Norges eksklusive økonomiske zone i farvandene nord for den 62° nordlige breddegrad uden for tolvsømilegrænsen. I denne forbindelse skulle den norske regering fastsætte en passende kvote i forbindelse med den del af den samlede fangstmængde, der oversteg Norges fiskekapacitet.

76. Det er ubestridt, at Spanien ikke i forbindelse med denne aftale havde fået tilbudt nogen kvote siden begyndelsen af 1982, da Norge kun var villig hertil, såfremt Spanien indskrænkede sin fiskerivirksomhed i Spitzbergen-området. Ifølge den sagsøgende medlemsstat beroede denne betingelse på en fortolkning af Pariser-traktaten [35], som Spanien ikke var enig i.

77. Ifølge sagsøgeren skulle Rådet — da Fællesskabet accepterer indskrænkninger med hensyn til Spitzbergen-området — i medfør af princippet om relativ stabilitet have tildelt Spanien kvoter af torsk, kuller, sej og rødfisk svarende til landets traditionelle fiskeriaktiviteter. Kvoten på 190 tons rødfisk — en art af ringe økonomisk betydning — som Spaniens deltagelse indskrænker sig til i henhold til den anfægtede forordning, og som Norge i øvrigt kun har tildelt uden for aftalen med Fællesskabet, opfylder ikke disse krav. I øvrigt er kvoten så lille, at det er »teknisk umuligt« at fange den.

78. I denne forbindelse skal det for det første fastslås, at det er ubestrideligt, at Spaniens tiltrædelse af Fællesskabet ikke har ført til, at

34 — De — ubestridte — tal for årene indtil 1989 fremgår af bilaget til svarskriftet. I 1982 rådede Fællesskabet endnu ikke over fangstkvoter for makrel.

35 — Spitzbergen-traktaten underskrevet den 9.2.1920, *LNTS*, bind 2, s. 7.

Fællesskabet inden for rammerne af denne fiskeriaftale med Norge [36] — og under hensyntagen til udløbet af aftalen med Spanien — har fået tildelt større fangstmængder end tidligere. Det kan således ikke ses, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om relativ stabilitet, således som dette er konkretiseret i tiltrædelsesaktens artikel 167, stk. 3.

79. Det er et helt andet spørgsmål, om Fællesskabet i betragtning af den af Spanien indgåede aftale efter denne bestemmelse var forpligtet til at søge at opnå tildeling af større mængder, eventuelt gennem et tillæg til dets egen fiskeriaftale med Norge. Noget sådant kan dog kun komme på tale, såfremt fiskerivirksomheden på tiltrædelsestidspunktet var et resultat af den førstnævnte aftale. Selv om man med henblik på denne bestemmelse skulle betragte denne sag, som om uoverensstemmelsen om fiskeriaktiviteterne i Spitzbergen-området ikke havde eksisteret, er det absolut ikke sikkert, om og i hvilket omfang aftalen ville have resulteret i fangstmuligheder. Det er navnlig ikke muligt at sige, om en ekstrapolering af disse aktiviteter til 1990 ville have ført til tildeling af større mængder eller af andre arter end dem, der er fastsat i den anfægtede forordning. Ifølge de almindelige bevisbyrderegler er det medlemsstaterne, der skal bevise dette. Hertil skal bemærkes, at Spanien ikke, som det selv udtaler, siden 1981 — det første år i aftalens gyldighedsperiode — har fået tildelt nogen andel i ressourcerne af Norge, bortset fra rødfisk (og en anden art, som ikke berøres af Spaniens krav). Hvad angår samtlige de arter, hvorpå Spanien bygger sit krav om tildeling af kvoter, viser Norges tildelinger til Spanien mellem 1978 og 1980 på grundlag af aftalen af 1977 et betydeligt fald. Endvidere var der i denne aftale [37] endnu ikke sket nogen indskrænkning af Spaniens tildelinger til en andel af de mængder, der oversteg Norges fangstkapacitet. Set ud fra Spaniens fiskerivirksomhed før tiltrædelsen er der følgelig ikke sket nogen tilsidesættelse af artikel 167, stk. 3, i tiltrædelsesakten eller af grundforordningens artikel 4, stk. 1, for så vidt som denne artikel skulle anvendes i forbindelse med sidstnævnte bestemmelse.

80. bb) Med hensyn til anvendelsen af grundforordningens artikel 4, stk. 1, som sådan har Spanien gjort gældende, at fiskeriaftalen med Norge er blevet nyvurderet og stabiliseret, da der er pålagt den spanske flåde begrænsninger i Spitzbergen-området, og da handelsforholdet mellem Fællesskabet og Norge er blevet tilpasset ved indgåelse af aftaler om landbrug og fiskeri [38]. I en af disse aftaler hed det faktisk (brevveksling nr. 3), at fra den 1. marts 1986 skulle de i 1973 aftalte bestemmelser vedrørende Fællesskabets toldindrømmelser for visse fiskeriprodukter anvendes i det udvidede Fællesskab. Endvidere har Fællesskabet indrømmet Kongeriget Norge præferencebehandling i form af hel eller delvis toldnedsættelse ved indførsel til Fællesskabet af visse fiskeriprodukter med oprindelse i Norge (brevveksling nr. 3). Der var ligeledes fra Fællesskabets side fastsat

36 — Forordning (EØF) nr. 2214/80 (EFT L 226, s. 47).

37 — Bilag II til stævningen i sag C-71/90.

38 — Rådets afgørelse 86/557/EØF af 15.9.1986 (EFT L 328, s. 76).

andre indrømmelser med henblik på Fællesskabets udvidelse vedrørende indførsler inden for fiskerisektoren (jf. punkt II i brevveksling nr. 1). Rådet synes ikke at ville bestride, at der er en sammenhæng mellem ændringen af ordningen for indførsel til Fællesskabet og udviklingen i de mængder fisk, der er tildelt Fællesskabet (siden 1986). Efter Rådets opfattelse skulle forhøjelsen af disse mængder imidlertid ifølge princippet om relativ stabilitet være til gavn for de medlemsstater, der tidligere havde fået del i fordelingerne. Tilpasningen af aftalen mellem Fællesskabet og EFTA-landene er alene en nødvendig konsekvens af Fællesskabets udvidelse.

81. I denne forbindelse kan jeg ikke se, at Rådet har udøvet et fejlskøn. Der er nemlig intet, der peger på, at der er sket en varig ændring af retsgrundlaget for tildelingen af kvoter i Fællesskabet. Der er navnlig ikke i ovennævnte brevvekslinger aftalt nogen fordeling, der overstiger de i fiskeriaftalen [39] fastsatte mængder. Der synes ej heller at være sket nogen varig ændring i anvendelsen af selve fiskeriaftalen.

82. Det fremgår af den af Rådet fremlagte oversigt, at der ganske rigtigt i 1986 er sket en stigning i forhold til det foregående år for så vidt angår flere arter (torsk, kuller og makrel), og at stigningen dels er opretholdt, dels forstærket i 1987. Men tallene i den anfægtede forordning ligger dog stadig langt under tallene for 1986 (bortset fra makrel, idet de makrelkvoter, der er tildelt Fællesskabet, dog først blev nedsat i 1989).

83. Der er således ej heller i sag C-71/90 forhold, der tyder på et fejlskøn fra Rådets side.

84. d) Jeg kommer endelig til *sag C-73/90*.

85. aa) Hvad angår de mængder, der er fordelt inden for rammerne af *forordning (EØF) nr. 4051/89*, må der sondres mellem to aspekter.

86. Det første vedrører fordelingen af de mængder, der er tildelt på traditionel vis inden for rammerne af den fiskeriaftale, der i 1979 blev indgået med Sverige [40]. Det drejer sig om 2 500 tons torsk, 1 500 tons sild og 40 tons laks. Spanien har ikke rejst indvendinger mod, at disse mængder som sådanne er blevet fordelt på den traditionelle måde.

87. Det andet aspekt vedrører fordelingen af de mængder, Sverige har tildelt Fællesskabet i det, der tidligere var den internationale hvide zone. Disse mængder blev første gang tildelt i 1989 i forbindelse med aftalen med Sverige [41]. Spanien har fundet, at den herved gennemførte forhøjelse af fangstkvoterne til fordel for Fællesskabet (i 1990: 500 tons torsk, 150 tons laks) burde have medført en

39 — Forordning (EØF) nr. 2214/80 (EFT L 226, s. 47).

40 — Forordning (EØF) nr. 2209/80 (EFT L 226, s. 1).

41 — Jf. forordning (EØF) nr. 297/89 (EFT L 33, s. 42).

ændring af fordelingen, som tog hensyn til de nye medlemsstater.

88. Det skal i denne forbindelse fastslås, at Fællesskabet, dengang den pågældende zone endnu blev klassificeret som internationalt farvand, havde fastsat den samlede fangstmængde for *torske*bestandene på et niveau, der ubestrideligt var højere end den kvote, der i dag skal fordeles. På dette punkt har fordelingsnøglen ikke været ændret efter integrationen af disse fiskeriaktiviteter i den ordning, der er fastsat i fiskeriaftalen. I betragtning af ligestillingen mellem Fællesskabets andel af den samlede fangstmængde, som fastsættes autonomt, og den andel, der tildeles Fællesskabet i forbindelse med de samlede fangstmængder [42] i tredjelandes farvande, kan man ikke, som Rådet med rette har fremført, betragte de mængder, der med hensyn til den hvide zone skal fordeles mellem medlemsstaterne, som en forhøjelse af de mængder, der traditionelt tildeles i medfør af fiskeriaftalerne. Eftersom der selv efter disse bestandes integration i aftalen ikke er sket nogen forhøjelse af torskemængderne (men tværtimod en nedsættelse) [43], kan Rådet ikke på dette punkt siges at have begået et fejlskøn.

89. Situationen er lidt anderledes for *laks*ebestandene i den hvide zone. Fællesskabsfartøjernes fiskeri af disse bestande var ikke underkastet fangstbegrænsninger, førend bestandene blev genstand for aftalen af 1977. Fordelingen af den andel af laksekvoterne, der var fastsat for Fællesskabet, mellem medlemsstaterne havde således i denne forbindelse karakter af en første fordeling [44]. Rådet har uimodsagt anført, at denne fordeling fandt sted under hensyntagen til det traditionelle fiskeri. Der er intet, der tyder på et fejlskøn fra Rådets side, hverken vedrørende dette punkt eller for så vidt angår opretholdelsen af den valgte fordelingsnøgle [45]; Fællesskabets fangstkvote i den hvide zone blev for laks nedsat fra 170 tons i 1989 til 150 tons i 1990.

90. bb) Ved den anfægtede *forordning (EØF) nr. 4057/89* blev de yderligere sildekvoter, der blev tildelt Fællesskabet for 1989 (5 000 tons) fordelt mellem medlemsstaterne efter den traditionelle fordelingsnøgle. Jeg kan ikke se, at der er begået et fejlskøn. Der er ikke tilstrækkeligt holdepunkt for at anse denne yderligere mængde som en varig ændring, der kommer til udtryk i det relevante retsgrundlag. Tværtimod kan man efter en sammenligning med forordning (EØF) nr. 4051/89, som fastsætter den fangstkvote, der er tildelt Fællesskabet, til 1 500 tons for sild, fastslå, at der er tale om en simpel sporadisk forhøjelse af de mængder, der skal fordeles, som ikke har nogen indflydelse på princippet om faste procentsatser.

91. cc) Den spanske regering har endvidere gjort gældende, at Fællesskabets fangstkvote i de svenske farvande blev forhøjet ved aftalen mellem Fællesskabet og Sverige af 14. juli 1986 [46]. I virkeligheden hedder det i de skrivelser, ved hvilke denne aftale blev indgået,

42 — Se punkt 43 ovenfor.

43 — 1989: 6 000 tons, jf. note 2 i forordning (EØF) nr. 297/89
1990: 5 000 tons, jf. note 2 i forordning (EØF) nr. 4051/89.

44 — Se punkt 50 ovenfor.

45 — Danmark: 90%, Tyskland: 10%, jf. noterne 3, 6 og 7 i henholdsvis forordning (EØF) nr. 297/89 og (EØF) nr. 4057/89.

46 — Rådets afgørelse 86/558/EØF af 15.9.1986 (EFT L 328, s. 89).

samstemmende, at de svenske myndigheder giver fartøjer, der fører en EF-medlemsstats flag, mulighed for ud over de årlige mængder, der er aftalt i fiskeriaftalen mellem Kongeriget Sverige og Fællesskabet, at fiske følgende mængder:

— østersøtorsk: 2 500 tons

— østersøsild: 1 500 tons.

92. Her er det tilstrækkeligt at fastslå, at disse yderligere mængder ikke er genstand for de anfægtede forordninger. Deres fordeling fandt derimod sted ved forordning (EØF) nr. 1655/90 [47], som ikke er omfattet af sag C-73/90.

93. *3.* Under henvisning til mine bemærkninger vedrørende grundforordningens artikel 4, stk. 1, vil jeg endelig komme ind på Spaniens argument (fremført i sagerne C-67/90, C-70/90 og C-71/90) om, at de medlemsstater, der havde fået tildelt kvoter af de forskellige bestande, nogle år *ikke har udnyttet kvoterne fuldt ud*, før den anfægtede forordning trådte i kraft.

94. Efter min opfattelse bør dette argument afvises. Sagsøgeren har nemlig ikke godtgjort, at fangster, der faktisk var mulige og rentable, ikke havde fundet sted. Tilsvarende er der intet, der tyder på, at det af denne eller andre omstændigheder kan udledes, at de medlemsstater, der havde fået tildelt kvoter ved den anfægtede forordning, ikke udnyttede *disse nye kvoter* i den udstrækning, det var rentabelt. Indtil det modsatte er bevist, må man gå ud fra, at de fangstmuligheder, som det kunne betale sig at udnytte, enten blev udnyttet eller blev udvekslet i overensstemmelse med grundforordningens artikel 5, stk. 1.

95. I denne sammenhæng er det af betydning at vide, at de kvoter, der er fastsat for Fællesskabet som led i en fiskeriaftale, ikke nødvendigvis afspejler de mængder, som det faktisk er muligt og rentabelt at fange. De samlede fangstmængder og de kvoter, der tildeles de pågældende stater (navnlig det pågældende tredjeland og Fællesskabet), fastsættes nemlig på grundlag af prognoser, navnlig prognoser om den pågældende bestands tilstand og udvikling, som ikke nødvendigvis er korrekte. Derfor bør dette argument afvises.

96. *4.* På grundlag af ovenstående betragtninger må det *konkluderes*, at de anfægtede forordninger ikke er i strid med grundforordningens artikel 4, stk. 1, i givet fald sammenholdt med tiltrædelsesakten.

47 — EFT L 155, s. 3.

97. III. I forbindelse med ovenstående er der grund til kort at gå ind på Spaniens anbringende (sagerne C-67/90, C-70/90, C-71/90 og C-73/90) om, at grundforordningens artikel 4, stk. 1, er anvendt på en måde, der svarer til *magtfordrejning*. Sagsøgeren fremkommer ikke med yderligere argumenter, der kan støtte anbringendet, men henviser til de argumenter, som jeg allerede har behandlet i detaljer.

98. Uden at det er nødvendigt at gå ind på spørgsmålet om, hvorvidt de enkelte anfægtede foranstaltninger overhovedet er truffet under udøvelse af et skøn, kan jeg fastslå, at en foranstaltning efter fællesskabsretten kun kan betragtes som behæftet med magtfordrejning, når meget strenge betingelser er opfyldt. Det kræves, at det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier kan antages, at den pågældende foranstaltning er truffet med et andet formål end det forudsatte [48]. Den spanske regering har imidlertid ikke fremlagt sådanne indicier, og anbringendet om magtfordrejning må derfor forkastes.

99. IV. I forbindelse med behandlingen af de materielle anbringender vil jeg endelig komme ind på anbringendet om tilsidesættelse af *almindelige retsprincipper*.

100. *1.* Begge sagsøgere gør — ud fra forskellige synspunkter — gældende, at de anfægtede forordninger er i strid med *princippet om forbud mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 7*.

101. a) Det første synspunkt vedrører anvendelsen af princippet om relativ stabilitet i forbindelse med Fællesskabets udvidelse med to nye medlemmer. I sag *C-63/90* fremfører *Portugal* under henvisning til sine fiskeriaktiviteter i referenceperioden (1973-1978 [49]), at landet, hvis det i 1982, da den valgte fordelingsnøgle blev udarbejdet, havde været medlem af Fællesskabet, ville have haft ret til torske- og rødfiskekvoter. Ud fra dette synspunkt diskrimineres der mod landet, når den første fordelingsnøgle overholdes så strengt, uden at denne diskrimination kan retfærdiggøres af, at tiltrædelsen først fandt sted i 1986. Tiltrædelsen har nemlig bevirket, at Portugal straks blev integreret i fiskeripolitikken. De omstændigheder, som princippet om relativ stabilitet og den første fordelingsnøgle byggede på, var blevet væsentligt ændret på grund af såvel tiltrædelsen som af sammenfaldet mellem de forøgede fangstmuligheder i de grønlandske farvande og Portugals legitime krav.

102. På lignende måde har *den spanske regering* argumenteret (i sagerne C-67/90, C-70/90, C-71/90 og C-73/90), idet den har gjort gældende, at de nye medlemsstater har mistet deres kompetence til at indgå fiskeriaftaler. Under hensyn til dette tab kan Fællesskabet ikke forhandle om nye fangstmuligheder alene til fordel for bestemte medlemsstater uden at tilsidesætte princippet om forbud mod forskelsbehandling.

48 — Jf. f.eks. dom af 7.5.1991 (sag C-69/89, Nakajima mod Rådet, Sml. I, s. 2069, præmis 134).

49 — Se punkt 3 ovenfor.

103. Bag alle disse argumenter gemmer der sig to principielle spørgsmål [50]. Det første går ud på, om de nye medlemsstater i anledning af tiltrædelsen burde have fået tildelt en større andel af Fællesskabets eksterne ressourcer, uden at princippet om relativ stabilitet i den form, det har fået gennem den af Domstolen bekræftede rådspraksis, blev tilsidesat. Dette spørgsmål besvares endeligt i tiltrædelsesakten, således som jeg har påvist tidligere i dette forslag til afgørelse [51]. Den valgte størrelse af de nye medlemsstaters deltagelse kan derfor ikke behandles på grundlag af traktatens artikel 7.

104. Det andet spørgsmål går ud på, om Rådet i medfør af ovenstående bestemmelse i forbindelse med tiltrædelsen burde have fraveget reglen om faste procentsatser og erstattet den med en smidigere håndhævelse af princippet om relativ stabilitet. Også dette spørgsmål må besvares benægtende. Jeg kan ganske roligt forbigå spørgsmålet om, hvorvidt noget sådant havde været muligt i almindelighed uden ændring af grundforordningens artikel 4, og hvorledes de hindringer, der er en følge af overlapningen mellem denne bestemmelse og tiltrædelsesakten, skal bedømmes [52]. Hvorom alting er, bliver to ting blandet sammen, når spørgsmålet stilles på denne måde, nemlig om den fælles fiskeripolitik, der var gældende på tiltrædelsestidspunktet i medfør af grundforordningen, er forenelig med traktaten, og hvorledes de nye medlemsstaters deltagelse i dette system finder sted. Går man, som jeg har foreslået, ud fra, at der ikke kan sættes spørgsmålstegn ved de nye medlemsstaters deltagelse, da den hviler på en traktat, må man drage selve systemet i tvivl. I denne forbindelse må det fastslås, at den af sagsøgerne kritiserede mangel på fleksibilitet rammer samtlige medlemsstaters fiskere på samme måde, såvel positivt som negativt. Der kan således ikke på dette grundlag påberåbes forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i henhold til traktatens artikel 7. Dette synes indirekte at blive bekræftet i dommen i Romkes-sagen. I sin gennemgang af den i denne sag på grundlag af artikel 7 anfægtede forordning er Domstolen i hvert fald kun kommet ind på de kriterier, der lå til grund for den valgte fordeling:

»Med hensyn til, om ordningen efter forordning nr. 1/85 er forenelig med traktatens artikel 7, bemærkes, at de procentuelle mængder, de enkelte medlemsstater har fået tildelt, efter det oplyste blev fastsat på grundlag af de mængder, deres fiskerflåder havde fisket i en referenceperiode, idet disse fangstmængder afspejlede deres fangstkapacitet på det pågældende tidspunkt. En sådan metode er ikke i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i henhold til traktatens artikel 7, da den enkelte medlemsstats fiskere herved tvinges til at begrænse deres fiskeri til de mængder, de fangede, inden fællesskabsordningen til bevaring af fiskeressourcerne trådte i kraft.« [53]

50 — Disse to spørgsmål bliver blandet sammen, ligesom den spanske regering i sin argumentation sammenblander Fællesskabets interne og eksterne forbindelser. Det er dog ikke nødvendigt at komme nærmere ind herpå for at afgøre tvisten.

51 — Jf. punkt 30 ff. ovenfor.

52 — Jf. bl.a. artikel 161. Generaladvokat Mischo (forslag til afgørelse af 18.11.1988, sag 3/87 — jf. fodnote 26 ovenfor — Sml. 1989, s. 4474) har endog forsvaret det standpunkt, at tiltrædelsesakten har givet kvoterne i henhold til grundforordningen »retsvirkning som traktatbestemmelser« (punkt 69 in fine), eller at kvoteordningen nu har »gyldighed som traktat« (punkt 91 in fine).

53 — Jf. dommens præmis 23.

105. Imidlertid er det ved samme dom, at Domstolen har indført reglen om faste procentsatser, hvilket den sikkert ikke havde gjort, såfremt den havde anset dette for betænkeligt i betragtning af traktatens artikel 7, hvis tilsidesættelse sagsøgeren i hovedsagen udtrykkeligt havde påberåbt sig.

106. Alle disse betragtninger bør dog forsynes med et vigtigt forbehold, som svarer til de argumenter, jeg tidligere har fremført vedrørende fortolkningen af tiltrædelsesakten [54] og princippet om relativ stabilitet [55]. Den kontinuitet, der præger dette system, kan kun siges at være entydigt ikke-diskriminerende, så længe de faktorer, der ligger til grund for de oprindelige medlemsstaters deltagelse ved indførelsen af systemet (jf. Romkes-dommen) og de nye medlemsstaters deltagelse på tidspunktet for tiltrædelsen (jf. tiltrædelsesakten), forbliver uforandrede. Drager man ikke de nødvendige konsekvenser af en sådan ændring af afgørende faktorer, kan der ske det, at differentieringen efter de pågældende fiskerfartøjers flag ikke længere svarer til forskellene mellem fiskernes respektive situationer. Der kan følgelig blive tale om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. I de foreliggende sager er der imidlertid ikke blevet fremført nogen kendsgerninger, som gør det muligt at fastslå, at der er sket sådanne ændringer af væsentlige faktorer. Alt i alt kan jeg følgelig ikke fastslå, at der er sket tilsidesættelse af traktatens artikel 7 under den synsvinkel, jeg netop har behandlet [56].

107. b) Efter Spaniens opfattelse (sagerne C-71/90 og C-73/90) er de anfægtede forordninger desuden i strid med EØF-traktatens artikel 7 derved, at de forhøjelser af Fællesskabets fangstkvoter, der har fundet sted på grund af det spanske markeds åbning over for de pågældende tredjelande efter tiltrædelsen, ikke har været til gavn for de nye medlemsstater, men alene for de medlemsstater, der er omfattet af den traditionelle fordelingsnøgle. Det anføres på lignende måde i sag C-70/90, at det spanske markeds åbning over for varer fra Færøerne ikke har medført en forhøjelse af Spaniens fangstmuligheder (i de pågældende farvande). Under punkt III.12 i stævningen (sag C-63/90) har Portugal (under henvisning til billighedsprincippet) kritiseret, at det skal bidrage solidarisk til betalingen til Grønland af den finansielle godtgørelse, der er bestemt i aftalen vedrørende Grønlands farvande, uden at få tildelt fangstmuligheder i henhold til denne aftale.

54 — Jf. punkt 36 ovenfor.

55 — Jf. punkt 52 ovenfor.

56 — Det fremgår i øvrigt af en kendelse afsagt den 10.10.1989 af Domstolens præsident i sag 246/89 R, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 3125, grund 26 og 27, at den ved grundforordningen indførte kvoteordning ganske vist var en undtagelse fra princippet om EF-fiskernes lige adgang til fangstpladserne og til at udnytte disse i farvande, der hører under medlemsstaternes jurisdiktion (se artikel 2, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 101/76 (EFT L 20, s. 19)) (ligeledes dommen i sag 216/87 — jf. fodnote 26 ovenfor — præmis 24), et princip, der er et særligt udtryk for det forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i *EØF-traktatens artikel 40, stk. 3*. Denne undtagelse kan, som anført i ovennævnte kendelse, ifølge grundforordningens betragtninger retfærdiggøres ved nødvendigheden af, at fiskeriaktiviteterne sikres en relativ stabilitet i tilfælde af mangel på fiskeressourcer.
Disse betragtninger, som ganske vist vedrører Fællesskabets interne ressourcer, taler ligeledes på dette punkt mod en antagelse om, at artikel 40, stk. 3, er tilsidesat, for så vidt den nævnte ordning vedrører eksterne ressourcer.

108. I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at fastslå [57], at de byrder, der nævnes af de sagsøgende medlemsstater (toldmæssig åbning af markedet over for EFTA-landene, bidrag til fællesskabsbudgettet), kun afspejler sagsøgernes almindelige status som medlemsstater og ikke har nogen specifik sammenhæng med Fællesskabets fiskeripolitik. Der findes ingen fællesskabsretlig regel om, at sådanne almindelige byrder skal modsvares af visse fordele i den af Fællesskabet førte politik. For så vidt navnlig angår forbuddet mod forskelsbehandling i henhold til traktatens artikel 7 vedrører dette ikke sammenhængen mellem almindelige byrder og specifikke fordele, men kun de kriterier, hvorefter fordele eller i givet fald byrder fordeles mellem erhvervsdrivende på forskellige områder. Disse kriterier må ikke føre til en fordel eller ulempe, der skyldes nationalitet.

109. Også på dette punkt må sagsøgernes argumenter forkastes.

110. c) Endelig er der for fuldstændighedens skyld grund til at se nærmere på det anbringende, der er fremført af Spanien [58] i de respektive replikker (sagerne C-67/90, C-70/90, C-71/90, C-73/90) om, at den forskel, der er i behandlingen af de gamle og de nye medlemsstater med hensyn til adgangen til eksterne ressourcer, som var genstand for bilaterale aftaler indgået før tiltrædelsen, udgjorde en forskelsbehandling. I denne forbindelse har Kongeriget Spanien henledt opmærksomheden på, at de øvrige medlemsstater har fået deres andel i de bilaterale aftaler, som Spanien har indgået med tredjelande før tiltrædelsen, og som Fællesskabet har genforhandlet efter tiltrædelsen, og at de således har opnået nye fangstmuligheder takket være Spaniens optagelse i Fællesskabet, mens man ikke lader Spanien få andel i de kvoter, som Fællesskabet har opnået i medfør af aftaler indgået med tredjelande før tiltrædelsen. Ifølge Spanien er dette klart en diskriminerende praksis.

111. Det er ubestridt, at der ikke findes kvantitative begrænsninger af fangsterne i de farvande (på den sydlige halvkugle), der er omfattet af de nye aftaler, som Fællesskabet har indgået, og som sagsøgerne henviser til, således at princippet om relativ stabilitet ej heller her finder anvendelse. At adgangen til de pågældende ressourcer i det ene tilfælde er begrænset til visse helt bestemte medlemsstater, og i det andet ikke, afhængig af om dette princip finder anvendelse eller ej, skyldes forskellen i den faktiske og retlige situation med hensyn til ressourcerne. I det ene tilfælde er der tale om en knaphedssituation, men ikke i det andet tilfælde. Denne forskel har intet at gøre med nationalitet og kan således ikke være i strid med traktatens artikel 7.

112. 2. I sag C-63/90 har Portugal endvidere påberåbt sig tilsidesættelse af visse andre almindelige retsprincipper.

113. a) For det første finder sagsøgeren, at den anfægtede forordning (EØF) nr. 4054/89 er i strid med *proportionalitetsprincippet*.

57 — Der er ingen grund til her at komme nærmere ind på det spørgsmål, der rejser sig for så vidt angår Spaniens ovennævnte søgsmål, nemlig om der faktisk er en forbindelse mellem åbningen af det spanske marked og størrelsen af den fangstkvote, der er tale om, jf. punkt 80 ff. samt 91.

58 — Portugal har i sag C-63/90 fremført et tilsvarende argument, dog under henvisning til princippet om »fællesskabssolidaritet«, jf. punkt 131 ff. nedenfor.

114. At Rådet har nægtet ved den pågældende forordning at fastsætte fangstkvoter til fordel for de nye medlemsstater, der har en gammel og stærk fiskeritradition, står i misforhold til formålet med den relative stabilitet. I denne sammenhæng har den portugisiske regering henvist til betydningen af den portugisiske flådes interesser, som var blevet skadet af, at adgangen til de nordatlantiske farvande var blevet vanskeligere i de senere år, og at dette havde medført en formindskelse af torskefangsten. Den har ligeledes henvist til de portugisiske traditioner inden for torskefiskeri og til de portugisiske ernæringsvaner.

115. Jeg finder ikke, at disse argumenter — bortset fra anbringendet om, at det er blevet vanskeligere at få adgang til de nordatlantiske farvande, et anbringende, der dog ikke er tilstrækkeligt begrundet — bidrager med noget nyt i forhold til det argument, der er baseret på princippet om forbud mod forskelsbehandling.

116. Argumenterne drejer sig i det væsentlige igen om den udgangsposition, som tiltrædelsesakten placerer de nye medlemsstater i — og som dog ikke kan kritiseres, fordi de gældende regler har karakter af en traktat — og om det kontinuitetskriterium, der er kendetegnende for den ved grundforordningen indførte ordning.

117. Hvad angår sidstnævnte punkt er det tilstrækkeligt, at jeg henviser til mine overvejelser om anvendelsen af reglen om faste procentsatser. Anvendelsen af denne regel er *egnet* til at opretholde den relative stabilitet i de begunstigede medlemsstaters fiskerivirksomhed, den er ligeledes *nødvendig* hvad dette angår, så længe Fællesskabet ikke råder over nye fangstmuligheder i de pågældende bestande, som i betragtning af deres retsgrundlag må betragtes som varige. Endelig er den *ikke uforholdsmæssig* i forhold til dette mål [59], da den fiskerivirksomhed, der udøves af fiskerne i de medlemsstater, som ved denne regel udelukkes fra fordelingen, såfremt reglen ikke fandt anvendelse, kun ville få en med hensyn til omfang og varighed meget usikker fordel, som til gengæld ville fratage de ved kvoter begunstigede medlemsstater frugterne af deres fiskeridisciplin og kompensationen for de fangstperioder, hvor Fællesskabet havde fået tildelt mindre kvoter.

118. Der ses således ikke at være sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

119. b) Portugal finder desuden den anfægtede forordning uforenelig med billighedsprincippet.

120. Hvad angår værdien af dette princip i fællesskabsretten har Domstolen flere gange tidligere taget stilling til forskellige punkter, der af parterne er påberåbt som udslag af princippet.

121. I Balkan-sagen [60] har Domstolen for det første fastslået, at en national toldmyndighed ikke kan eftergive afgifter, der skal erlægges i henhold til fællesskabsretten, af

59 — Proportionalitetsprincippet er sammensat af de tre fremhævede kendetegn, jf. dom af 11.7.1989 (sag 265/87, Schräder mod Hauptzollamt Gronau, Sml. s. 2237, præmis 21).

60 — Dom af 28.6.1977 (sag 118/76, Balkan Import-Export mod Hauptzollamt Berlin-Packhof, Sml. s. 1177).

billighedsgrunde. Dernæst har Domstolen fastslået, at fællesskabsretten ikke indeholder hjemmel til at eftergive monetære udligningsbeløb af billighedsgrunde.

122. I en senere dom i Neumann-sagen [61] har Domstolen fastslået, at fællesskabsretten ikke indeholder nogen almindelig retsgrundsætning, hvorefter en gældende fællesskabsbestemmelse ikke må bringes i anvendelse af en national myndighed, når bestemmelsen for den berørte medfører særligt alvorlige følger, som fællesskabslovgiver klart ville have forsøgt at undgå, såfremt man havde forudset dette tilfælde ved udstedelsen af bestemmelsen.

123. Domstolen har i Hoche-sagen [62] sammenfattet denne praksis som følger:

»Domstolen [har] allerede ... antaget, at der ikke gælder et generelt fællesskabsretligt princip vedrørende objektiv ubillighed.«

124. Dog har Domstolen i denne sag benyttet indvendingen om ubillig behandling af Hoche-virksomheden til at fastlægge den risikofordeling, der følger af den regulering, der finder anvendelse i overensstemmelse med sit formål [63]. Med hensyn til dette punkt har Domstolen fastslået, at de kendsgerninger, der lå til grund for denne sag, havde bevirket en risiko, som den pågældende virksomhed selv måtte bære [64].

125. Balkan-, Neumann- og Hochedommene viser efter min opfattelse, at Domstolen bestandig — eller i hvert fald tillige — er gået ind på argumenter, der bygger på begrebet »billighed«, ved en analyse, der har rakt ud over dette abstrakte begreb, og tillige er gået ind på det konkrete mål, der forfølges af den pågældende, når han påberåber sig dette princip i forbindelse med fællesskabsrettens bestemmelser.

126. Jeg vil gerne her gå frem på samme måde. På dette punkt fremgår det af sagsøgerens replik [65], at billighedsprincippet ifølge sagsøgeren udgør et subsidiært kriterium for fortolkning af fællesskabsretten, som ikke helt falder sammen med ligebehandlings- og proportionalitetsprincipperne. Dette kriterium gør det muligt for Domstolen at foretage en retfærdig afvejning af modstridende interesser uden dog at ændre tekstens mening.

127. Med dette argument underkender sagsøgeren, at der til grund for kravet om relativ stabilitet allerede af den sammenhæng, hvori det forekommer, og dets målsætning, ligger en klar afvejning af flådernes fiskeriinteresser i de enkelte medlemsstater. Fællesskabslovgiver har i denne forbindelse fundet, at målet »stabilitet« er det væsentligste kriterium, der skal opfyldes på grundlag af en »standardfordeling«, jf. fjerde betragtning til grundforordningen. Lovgiver har således tillagt interessen for kortfristede ændringer til fordel for medlemsstater, som indtil da ikke havde fået tillagt nogen andel af en bestemt bestand, mindre vægt end opnåelsen af stabilitet til fordel for samtlige medlemsstater. Når Domstolen derefter har udviklet reglen om faste procentsatser, er det blot et konkret

61 — Dom af 14.11.1985 (sag 299/84, Neumann mod BALM, Sml. s. 3663).

62 — Dom af 28.6.1990 (sag C-174/89, Hoche mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Sml. I, s. 2681, præmis 31).

63 — Dommens præmis 33 og 34.

64 — Dommens præmis 34, 35 og 36.

65 — Se punkt 26 in fine.

udtryk for denne afvejning foretaget af fællesskabslovgiver.

128. At kræve, at Domstolen fraviger den således fastlagte regel og erstatter den afvejning, fællesskabslovgiver har foretaget, med sin egen, ville være i strid med den fortolkningsopgave, der er tillagt Domstolen. Med forbehold af kravene om en fortolkning, der er forenelig med traktaten og de principper, der har samme rang, påhviler det Domstolen at handle efter lovgivers vilje, således som den kommer til udtryk i den pågældende bestemmelses ordlyd, sammenhæng og formål, og ikke hengive sig til overvejelser om hensigtsmæssighed.

129. I øvrigt kan Rådet ganske vist udøve et skøn, når det udsteder sin årlige forordning om fordeling af fællesskabskvoterne, men Domstolen kan kun kontrollere udøvelsen af dette skøn i forbindelse med retlige fejl. Domstolen kan især ikke sætte sine egne overvejelser i stedet for Rådets. Dette kan sluttes modsætningsvis af EØF-traktatens artikel 172, hvori der alene tillægges Domstolen fuld prøvelsesret i de tilfælde, der udtrykkelig er nævnt.

130. Derfor bør også Portugals anbringende om anvendelse af billighedsprincippet forkastes.

131. c) Endelig har den portugisiske regering ligeledes fundet, at Rådet i denne forbindelse har tilsidesat det *princip om »fællesskabssolidaritet«*, der må udledes af EØF-traktatens artikel 5, stk. 2. Beslutningen om at udelukke de nye medlemsstater fra fordelingen af de i aftalen fastsatte fangstkvoter må nødvendigvis få en negativ indflydelse på disse staters integration og gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik.

132. I denne forbindelse må det fastslås, at ifølge Domstolens praksis forpligter artikel 5, stk. 2, ikke alene medlemsstaterne til at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre fællesskabsrettens anvendelse og effektivitet, men pålægger ligeledes fællesskabsinstitutionerne tilsvarende pligt til loyalt at samarbejde med medlemsstaterne [66]. I den foreliggende sag kan man ikke tale om, at Rådet har tilsidesat sin loyalitetsforpligtelse, alene af den grund at Rådet har handlet på grundlag af bestemmelser, som fastsætter kriterierne for en vurdering af lovligheden af denne type foranstaltninger, og som (for så vidt angår den afledte ret) skal betragtes som gyldige i mangel af holdepunkter, der peger i modsat retning. Da gennemgangen af de anbringender, den portugisiske regering har påberåbt sig i denne sammenhæng, intet har frembragt, der kan få den anfægtede foranstaltning til at fremstå som fejlagtig i lyset af fællesskabsretten, kan der ikke være tale om en tilsidesættelse af Rådets loyalitetspligt.

133. V. Endelig må jeg også komme ind på det af den portugisiske regering fremførte argument (sag C-63/90) om, at den anfægtede forordning (EØF) nr. 4054/89 *ikke er tilstrækkelig begrundet*, hvilket er i strid med EØF-traktatens artikel 190, og derfor udgør en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter. Den portugisiske regering fremfører på

66 — Kendelse af 13.7.1990 (sag C-2/88-Imm., straffesag mod Zwartfeld m.fl., Sml. I, s. 3365, grund 17).

dette punkt to forskellige anbringender, som jeg vil behandle efter hinanden.

134. *1.* For det første indeholder den anfægtede forordning ifølge den portugisiske regering ikke samtlige de forhold, der — i overensstemmelse med den anden protokol til den gældende aftale — har ligget til grund for fordelingen af fangstkvoter mellem visse medlemsstater. Udelukkelsen af Portugal burde have været begrundet, navnlig i betragtning af denne medlemsstats ansøgninger om at få tildelt torske- og rødfiskekvoter og som følge af, at det på grund af de udvidede fangstmuligheder vedrørende disse arter [67] ville have været muligt både at tage hensyn til Portugals interesser og at sikre de begunstigede medlemsstater absolut stabile andele.

135. Det må i denne forbindelse fastslås, at de betragtninger, der er lagt til grund af den fællesskabsmyndighed, som har udstedt den anfægtede retsakt, klart og utvetydigt skal fremgå af begrundelsen, således at den berørte kan sætte sig ind i baggrunden for den trufne foranstaltning og Domstolen udøve sin kontrol [68]. En begrundelse skal dog ikke alene vurderes ud fra sin ordlyd, men ligeledes ud fra sammenhængen og på baggrund af det samlede kompleks af regler, der gælder på det pågældende område [69]. Den anfægtede forordning, der i sin femte betragtning som forklaring på den valgte fordelingsmåde angiver den forskrift, der indeholder det afgørende kriterium [70], opfylder de således fastlagte krav i EØF-traktatens artikel 190.

136. Denne forordning indgår sammen med de forudgående i en række forordninger, der betragtet under ét er udtryk for reglen om faste procentsatser i henhold til grundforordningens artikel 4. Det synes således, som om Rådet ikke havde til hensigt at fravige denne regel i den anfægtede forordning. Forordningens adressater kan således danne sig et tilstrækkeligt klart billede af de betragtninger, der ligger til grund for den. I øvrigt finder jeg ikke, at Rådet behøvede at angive, hvorfor det ikke ville imødekomme dette eller hint krav. Begrundelsen for en forordning behøver nemlig ikke at specificere de ofte meget talrige og komplicerede faktiske og retlige detaljer, som omfattes af forordningen, når de falder inden for systematikken i den helhed, hvori de indgår [71]. Jeg mener, at denne af Domstolen fastsatte begrænsning af begrundelsespligten har sin særlige berettigelse, når det drejer sig om overvejelser, som Rådet *ikke* endeligt har betragtet som udslagsgivende, navnlig når det har stået over for krav fra medlemsstater og erhvervsdrivende om at vælge den ene eller den anden fremgangsmåde [72]. Ellers ville begrundelsespligten ifølge artikel 190 blive til en retfærdiggørelsespligt.

137. *2.* For det andet finder sagsøgeren, at den anfægtede forordning i sine betragtninger kun henviser samlet til EØF-traktaten og ikke angiver, hvilken traktatbestemmelse den

67 — I forbigående erindres der om, at der hverken i den anden protokol eller den anfægtede forordning er fastsat en større kvote for rødfisk, men en kvote, der er mindre end den i første protokol fastsatte.

68 — Dom af 22.1.1986 (sag 250/84, Eridania m.fl. mod Cassa Conguaglia Zucchero m.fl., Sml. s. 117, præmis 37).

69 — Dom af 25.10.1978 (sag 125/77, Koninklijke Scholten-Honig m.fl. mod Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Sml. s. 1991, præmis 19).

70 — »For at sikre en effektiv forvaltning af fangstmulighederne bør disse i overensstemmelse med artikel 4 i forordning (EØF) nr. 170/83 fordeles mellem medlemsstaterne ved hjælp af kvoter.«

71 — Dom i sag 250/84, a.st., præmis 38.

72 — Se i denne retning dom af 10.12.1985 (forenede sager 240/82-242/82, 261/82, 262/82, 268/82 og 269/82, Stichting Sigarettenindustrie mod Kommissionen, Sml. s. 3831, præmis 86, 87 og 88).

bygger på. I den anfægtede forordnings anden betragtning henvises der til den grundforordning, der er udstedt i henhold til traktatens artikel 43. Denne henvisning er ikke tilstrækkelig til, at det klart fremgår, hvilke retlige motiver den anfægtede forordning er baseret på.

138. I denne sammenhæng er det tilstrækkeligt at fastslå, at den anfægtede forordning indskrænker sig til at foretage den i grundforordningens artikel 4 fastsatte fordeling med hensyn til de pågældende bestande for 1990. Som Domstolen har fastslået i Romkes-dommens præmis 16, har forordninger af denne type tilstrækkelig hjemmel i grundforordningens artikel 11, og det er ikke nødvendigt at henvise til traktatens artikel 43. Kravene i EØF-traktatens artikel 190 er opfyldt, når lovgiver — som han har gjort i anden betragtning til den anfægtede forordning — udtrykkelig nævner sidstnævnte bestemmelse som retsgrundlag. Henvisningen til EØF-traktaten, som blot tydeliggør foranstaltningens almindelige ramme, behøver ikke at blive præciseret ved angivelse af artikel 43.

139. Det kan stå hen, om ikke angivelsen af artikel 43, som Rådet mener — i betragtning af den i denne bestemmelse fastsatte pligt til at høre Europa-Parlamentet — ville have tilført forordningen en retligt forkastelig usikkerhed, og hvorledes det tilfælde, der er nævnt af den portugisiske regering i dens replik, nemlig at den anfægtede forordning ud over fordelingen tillige fastsætter den i fiskeriaftalens artikel 6 fastsatte godtgørelse, bør bedømmes [73].

140. I betragtning af ovenstående bør anbringendet om manglende begrundelse ligeledes forkastes.

C — Forslag til afgørelse

141. Ingen af de anbringender, som de sagsøgende medlemsstater har fremført i de fem sager, som jeg her har behandlet under ét, har vist sig at være holdbare. Derfor skal jeg foreslå Domstolen at fastslå følgende:

— Sagsøgte frifindes.

— Sagsøgerne bærer i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, omkostningerne ved de respektive sager, bortset fra de omkostninger, som Kommissionen og de medlemsstater, der er indtrådt i sagen, selv bærer i henhold til artikel 69, stk. 4.

73 — Jf. forordning (EØF) nr. 2/85 (EFT L 1, s. 36).