RETSMØDERAPPORT
i sag 207/86 *

I — Faktiske omstændigheder

A — *Bestemmelserne i tiltrædelsesakten vedrørende spanske fartøjers adgang til De Ti's farvande*

Bestemmelserne om spanske fartøjers adgang til De Ti's farvande findes i artiklerne 156-166 (kapitel 4, afdeling II) i akten af 12. juni 1985 vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 302, s. 9) (herefter benævnt »tiltrædelsesakten«). Artiklerne 156 og 157 bestemmer nærmere herom, at disses fartøjers adgang er undergivet den ordning, der fastlægges i denne afdeling af tiltrædelsesakten, og at kun »de i artikel 158, 159 og 160 omhandlede fartøjer må udøve fiskeriaktiviteter og kun i de zoner og på de betingelser, der fastsættes heri«.

For så vidt angår det ikke-specialiserede fiskeri, bestemmer tiltrædelsesaktens artikel 158, at 300 spanske fartøjer, der er anført på fortegnelsen — den såkaldte basisliste — der findes som bilag IX til tiltrædelsesakten, kan gives tilladelse til at drive fiskeri i De Ti's farvande. I henhold til artikel 158, stk. 2, kan imidlertid kun 150 fartøjer — som skal være optaget på de periodiske lister, der vedtages af Kommissionen — samtidigt udøve fiskeriaktiviteter.

Fremgangsmåden for udarbejdelsen af disse periodiske lister er angivet i tiltrædelsesaktens artikel 163, stk. 1. I henhold til denne bestemmelse forelægger de spanske myndigheder Kommissionen udkast til lister. I henhold til artikel 163, stk. 2, dækker listerne en periode på mindst én måned, og det bestemmes videre, at »efter at være kontrolleret godkendes disse lister af Kommissionen, som fremsender dem til de spanske myndigheder samt til kontrolmyndighederne i de øvrige berørte medlemsstater«.

Artikel 163 er gennemført ved Kommissionens forordning nr. 3531/85 af 12. december 1985 (EFT L 336, s. 20) om fastsættelse af visse kontrolforanstaltninger og tekniske foranstaltninger vedrørende fiskeriaktiviteter, der udøves af fartøjer, der fører spansk flag, i de andre medlemsstaters farvande, bortset fra portugisiske farvande. Ifølge forordningen skal de spanske myndigheders listeudkast bl. a. angive fartøjernes navne og registreringsnumre, ejernes navne samt fangstmetoder og fiskeriområder. I henhold til forordningens artikel 3, stk. 5, gennemgår Kommissionen udkastene til periodiske lister og vedtager de endelige lister.

For at sikre, at de nævnte bestemmelser i tiltrædelsesakten overholdes, vedtog Rådet den 31. december 1985 forordning nr. 3781/85 om fastsættelse af de foranstaltninger, der skal træffes over for de erhvervsdrivende, der ikke overholder visse bestemmelser om fiskeri, der er fastsat i tiltrædelsesakten (EFT L 363, s. 26). I henhold til den sanktionsordning, der blev indført ved denne forordning, kan det bestemmes, at et fartøj ikke må opføres på de periodiske lister.

* Processprog: Spansk.

B — *De spanske bestemmelser*

Før Spaniens tiltrædelse af Fællesskaberne vedtog de spanske myndigheder den 12. juni 1981 en ministeriel bekendtgørelse »om fiskeriaktiviteter, der udøves af havfiskerifartøjer inden for de geografiske områder, der henhører under Kommissionen for Fiskeriet i Det Nordøstlige Atlanterhav (NEAFC)« (*den spanske stats Lovtidende* nr. 157, af 2.7.1981). I henhold til denne bekendtgørelse har alle de fartøjer, der findes på en liste, der omfatter de fartøjer, som den 23. april 1980 havde adgang til De Ti's farvande, adgang til Fællesskabets fiskepladser inden for de eksisterende kvoter. I henhold til bekendtgørelsen kan fiskerirettigheder for flere fartøjer, der tilhører samme reder, overføres til et fartøj. Hvis et fartøj sælges, ophugges eller eksporteres af rederen under de i bekendtgørelsen anførte omstændigheder, kan fiskeriretten for et sådant fartøj endvidere også overføres til et andet af rederens fartøjer.

Formålet med den omhandlede bekendtgørelse er at tilskynde rederne til at nedbringe antallet af fartøjer, som anvendes til fiskeri i De Ti's farvande og at forbedre indtjeningen for de omfattede fartøjer, der med de overførte rettigheder kan fiske oftere.

C — *Tvistens baggrund*

Sagsøgeren, organisationen Apesco, har en række spanske redere som medlemmer, hvis fartøjer findes på listen over de 300 fartøjer, der er angivet i tiltrædelsesaktens bilag IX. Disse virksomheders fartøjer er imidlertid ikke omfattet af ordningen med overførte fiskerirettigheder som hjemlet ved den spanske ministerielle bekendtgørelse af 1981. Apesco blev i øvrigt oprettet med det formål at få ændret ordningen i henhold til denne ministerielle bekendtgørelse.

Ceepesca er en anden organisation af redere, og disses fartøjer er omfattet af ordningen vedrørende overførsel af fiskerirettigheder.

Apesco-medlemmernes fartøjer findes langt sjældnere på de periodiske lister, der er udarbejdet af de spanske myndigheder og godkendt af Kommissionen, end Ceepesca-medlemmernes fartøjer. 142 af de 300 fartøjer på basislisten hører under Apesco, men fra januar til juli 1985 fik disse fartøjer kun tilladelse til at fiske i De Ti's farvande i halvt så mange dage, som blev tildelt de 158 øvrige fartøjer.

D — *Retsforhandlingerne for Domstolen*

Ved kendelse af 3. december 1986 og kendelse af 28. januar 1987 gav Domstolen tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionen til selskaberne Internacional Pesquera Coruñesa, SA (Interpesco, SA), Miya, SA, Lagunak, SL, og Asociación de Armadores du Buques de Pesca con Derechos de Acceso a las Pesquerías de la CEE (herefter benævnt »Ceepesca«) henholdsvis til Kongeriget Spanien.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen ved kendelse af 30. september 1987 henvist sagen til Femte Afdeling og besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

1) godkendelsen af den periodiske liste for juli 1986 over spanske fiskerfartøjer, der har ret til at fiske i EF-farvande, annulleres;

2) det statueres, at der ikke fremover må udøves forskelsbehandling over for Apesco-fartøjerne;

3) Kommissionen tilpligtes at genoprette de berørte fartøjers retsstilling ved på fremtidige periodiske lister at godskrive dem et antal fiskedage, der svarer til de mistede dage.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) frifindelse;

2) Apesco tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kongeriget Spanien har som intervenient nedlagt følgende påstande:

1) Kommissionens frifindelsespåstand under det af Apesco anlagte søgsmål gives medhold;

2) Apesco tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Internacional Pesquera Coruñesa, SA (Interpesco, SA), Miya, SA, Lagunak, SL, og Ceepesca, har som intervenienter nedlagt følgende påstande:

1) Kommissionens frifindelsespåstand under det af Apesco anlagte søgsmål gives medhold;

2) Apesco tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — *Formaliteten*

Kommissionen har anført, at kun ejerne af fartøjerne på den anfægtede periodiske liste kan anlægge et søgsmål, hvorunder godkendelsen af denne liste påstås annulleret. For så vidt angår Apesco, kan søgsmålet derfor kun antages til pådømmelse i realiteten i det omfang, hvori det er anlagt af sådanne fartøjers ejere.

Kommissionen har i øvrigt understreget, at Domstolen ikke i henhold til Traktatens artikel 173 er beføjet til at tilpligte Kommissionen at råde bod på den forskelsbehandling, som ejerne af Apesco-fartøjerne hævder at være ramt af, ved at tildele disse fartøjer yderligere rettigheder.

Kommissionen har endelig anført, at selv om den anerkender Apesco's søgsmålskompetence, for så vidt angår godkendelsen af listen for juli 1986, kan Apesco ikke under nærværende søgsmål anfægte nationale bestemmelser som stridende mod fællesskabsretten.

Ceepesca, der har interveneret til støtte for Kommissionen, har understreget, at sagen blev anlagt i august 1986, dvs. på et tidspunkt, da listen for juli 1986 ikke længere fandt anvendelse. Efter Ceepesca's opfattelse er sagen derfor anlagt for sent.

Ceepesca har i øvrigt anført, at Apesco i virkeligheden anfægter nationale spanske retsforskrifter, og at det tilkommer de spanske retter at tage stilling til dette spørgsmål. Domstolen har følgelig ikke kompetence til at pådømme nærværende sag.

Apesco har anført, at organisationen med søgsmålet anfægter en kommissionsakt, nemlig godkendelsen af den periodiske liste for juli 1986, og at en sådan godkendelse kan anfægtes under et søgsmål i medfør af EØF-Traktatens artikel 173. Apesco har en åbenbar søgsmålsinteresse som den organisation, de diskriminerede spanske fartøjer er tilknyttet.

B — *Realiteten*

Apesco har for det første understreget, at det fremgår af tiltrædelsesaktens artikler 156 og 157, at den indførte ordning vedrørende betingelserne for spanske fiskeres adgang til De Ti's farvande er udtømmende, bortset fra to særlige tilfælde, der er reguleret i forordningerne nr. 3531/85 og 3781/85. Der findes hverken i tiltrædelsesakten eller i de nævnte forordninger nogen bestemmelse, hvorefter det tilkommer de spanske myndigheder at fastsætte nærmere, detaljerede bestemmelser vedrørende de spanske fartøjers ret til at fiske. Der findes i øvrigt heller ingen bestemmelse, der delegerer kompetence til de spanske myndigheder. Beføjelsen til at godkende de periodiske lister tilkommer derfor alene Kommissionen, der herved udelukkende skal anvende fællesskabsretten. Det fremgår i øvrigt klart af tiltrædelsesaktens artikler 158 og 163 såvel som af den førnævnte forordning nr. 3531/85, at det tilkommer Kommissionen at udarbejde og godkende de periodiske lister.

Apesco har for det andet anført, at Kommissionens kompetence omfatter mere end en rent formel kontrol af listerne, hvilket fremgår af anvendelsen af ordet »vedtager« i artikel 158, stk. 2, og i artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 3531/85, og af ordene »kontrolleret« og »godkendes« i artikel 163. Ifølge Apesco påhviler det herefter Kommissionen at kontrollere, om den liste, den får forelagt, er udarbejdet under overholdelse af de relevante fællesskabsbestemmelser, og Kommissionen skal afslå at godkende listen, hvis fællesskabsretten er tilsidesat. Kommissionen har således kompetence til at kontrollere, om nogle fartøjer ulovligt er nægtet optagelse på de periodiske lister. Kommissionen har endvidere kompetence til at fjerne et fartøj fra listen, når fartøjet er frakendt retten til optagelse på listen som en sanktion i henhold til forordning nr. 3781/85, og der ikke er taget hensyn til denne sanktion i de udkast, der forelægges til Kommissionens godkendelse.

Apesco har for det tredje anført, at Kommissionen har tilsidesat fællesskabsretten, idet den har godkendt udkast til periodiske lister, hvorpå nogle fartøjer figurerer oftere end andre. Herved anvender Kommissionen nemlig de samme kriterier som de spanske myndigheder benytter, når de udarbejder listeudkastene. Disse kriterier er i strid med fællesskabsretten, eftersom hverken tiltrædelsesakten eller gennemførelsesforordningerne indeholder nogen som helst bestemmelse, der kan begrunde, at nogle af de spanske fartøjer, der findes på listen med de 300 fartøjer, skal foretrækkes frem for andre fartøjer på denne liste, for så vidt angår adgangen til De Ti's farvande. Apesco understreger, at tiltrædelsesakten hjemler lige rettigheder for de 300 spanske fartøjer, der har tilladelse til at fiske i EF-farvandene.

De periodiske lister som godkendt af Kommissionen omfatter »spøgelsesfartøjer« — dvs. som ikke længere bruges — som dermed opnår fiskerirettigheder, medens fartøjer, der er anført på listen over de 300 fartøjer, og som ikke råder over overførte fiskerirettigheder, straffes, selv om der ikke efter selve fællesskabsbestemmelserne er anordnet nogen sanktioner. Denne omstændighed må

betragtes som stridende mod fællesskabsretten, idet de fællesskabsretlige principper om ligebehandling og proportionalitet er tilsidesat.

For det fjerde har sagsøgeren anført, at medlemsstaterne i henhold til artikel 2 i Rådets forordning nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19) »[især] sikrer..., at alle fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag og er registreret inden for Fællesskabets område, har lige adgang til fangstpladserne og til fiskeri i de i første afsnit nævnte farvande«. Idet Kommissionen har tildelt nogle fartøjer fiskerirettigheder oftere end andre, har den overtrådt fællesskabsrettens forbud mod forskelsbehandling.

Kommissionen har anført, at den fuldt ud tiltræder Apesco's opfattelse, hvorefter bestemmelserne om adgang til EF's farvande er fastlagt i tiltrædelsesakten og alene henhører under Fællesskabets kompetence. Kommissionen har imidlertid anført, at Fællesskabet som led i udøvelsen af denne enekompetence kan henlægge visse opgaver og delegere visse beføjelser til medlemsstaterne og herved overlade dem mere eller mindre vide skønsbeføjelser. En sådan delegation af beføjelser er fuldt ud berettiget og benyttes ofte. Inden for fiskerisektoren bestemmes det således i artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning nr. 170/83 af 25. januar 1983 (EFT L 24, s. 1), at hver medlemsstat skal forvalte den fiskekvote, den har fået tildelt.

Kommissionen har anført, at det efter tiltrædelsesakten på det konkrete område er overladt til de nationale myndigheder at udvælge de fartøjer, der skal gives tilladelse til for bestemte perioder at fiske i Fællesskabets farvande, og at Kommissionen i medfør af tiltrædelsesakten blot har til opgave formelt at kontrollere og vedtage listen.

Kommissionen har herved i det væsentlige henvist til bestemmelsen i artikel 163, stk. 2, hvorefter Kommissionen kontrollerer de lister, der forelægges af de spanske myndigheder. Ordet »kontrollere« angiver efter Kommissionens opfattelse, at dens opgave alene er at påse, hvorvidt de fartøjer, der konkret er med på listen over de 150 fartøjer, faktisk findes på basislisten; i øvrigt skal Kommissionen påse, at fartøjernes antal ikke overstiger de i tiltrædelsesakten fastsatte maksima, samt at der ikke er anordnet sanktioner i henhold til forordning nr. 3781/85 vedrørende de pågældende fartøjer. Tiltrædelsesakten fastlægger således en klar opgavefordeling mellem Kommissionen og de spanske myndigheder.

Kommissionen bemærker, at dens opfattelse finder støtte i de bestemmelser, som Rådet og Kommissionen har vedtaget til gennemførelse af tiltrædelsesakten. Disse forskellige forordninger hjemler nemlig ingen som helst mulighed for at ændre listeudkastene. Forudsætningen for, at Kommissionen skulle kunne udvælge de fartøjer, der optages på de periodiske lister, er i øvrigt, at der findes en ordning, hvorefter fiskerne kan sætte sig i direkte forbindelse med Kommissionens tjenestegrene og identificere sig nærmere, men et sådant system er ikke indført.

Det tilkommer herefter de nationale myndigheder at træffe valget blandt fartøjerne på basislisten og at optage dem på udkastene til periodiske lister, der forelægges Kommissionen til godkendelse. Efter Kommissionens opfattelse henhører enhver tvist vedrørende indholdet af disse lister derfor under de spanske domstole som enekompetente.

Kommissionen har endelig taget stilling til anbringendet, der hviler på kravet i Rådets forordning nr. 101/76 om lige adgangsvil-

kår. Kommissionen tillægger dette anbringende sekundær betydning, da det vedrører listeudkastenes indhold, som de spanske myndigheder er eneansvarlige for. Kommissionen har herefter særligt henvist til bestemmelsen i artikel 2, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 101/76, hvorefter »de enkelte staters ordninger for udøvelsen af fiskeriet i de søterritorium, der henhører under deres højhedsområde eller jurisdiktion, [ikke] må ... føre til forskelsbehandling af andre medlemsstater«. Det fremgår ifølge Kommissionen af den nævnte artikel 2, at hver medlemsstat således skal behandle fiskere fra andre medlemsstater på lige fod med egne statsborgere, derimod ikke, at statens egne borgere indbyrdes skal behandles lige.

Kongeriget Spanien, som har interveneret til støtte for Kommissionen, har først omtalt de forskellige bestemmelser i tiltrædelsesakten og anført, at ingen af disse bestemmelser er tilsidesat i den foreliggende sag. Ingen af bestemmelserne indeholder noget påbud eller vilkår om ligebehandling, og der angives heller ingen kriterier for udvælgelsen af fartøjerne. Dette beror på, at Kongeriget Spanien, som krævede ordningen vedrørende overførelse af rettigheder opretholdt, i tiltrædelsesakten fik fastslået, at adgangen til fiskeriområderne for hvert enkelt fartøj skulle ske på grundlag af overførte rettigheder. Denne helt retfærdige og rimelige regulering af adgangsvilkårene er den samme, som den der gælder i spansk ret, hvis ordning dermed er anerkendt ved tiltrædelsesakten.

Kongeriget Spanien har endvidere anført, at artikel 2 i forordning nr. 101/76 er klar. Bestemmelsen fastslår, at der skal gælde lige vilkår for adgang til og fiskeri i havområderne for fiskerfartøjer fra én medlemsstat i forhold til fartøjer fra andre medlemsstater, men dette princip gælder ikke, hvor det — som anført af Kongeriget Spanien — drejer sig om den interne lighed, dvs. mellem en medlemsstats fartøjer indbyrdes.

Der foreligger heller ingen krænkelse af Traktatens artikel 7, eftersom godkendelsen af den periodiske liste for juli ikke medfører nogen forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

Kongeriget Spanien har endelig anført, at et søgsmål i medfør af Traktatens artikel 173 ikke er den rette procedure til prøvelse af, om en spansk retsforskrift er lovlig og i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Spanien har anført, at den ministerielle bekendtgørelse af 12. juni 1981 under alle omstændigheder ikke tilsidesætter noget fællesskabsretligt princip. For det første har fællesskabsretten ikke fortrængt den ministerielle bekendtgørelse af 12. juni 1981, som derfor fortsat er fuldt ud gældende. For det andet indeholder denne ministerielle bekendtgørelse ingen bestemmelse, der er i strid med tiltrædelsesakten. For det tredje tilsidesætter bekendtgørelsen ikke lighedsprincippet, der ikke er stipuleret i nogen konkret bestemmelse. For det fjerde er der ved bekendtgørelsen indført diverse former for økonomisk støtte og skattefordele for dem, der opfylder betingelserne i bekendtgørelsen. For så vidt angår fartøjer, der ikke opfylder disse betingelser — som f.eks. Apesco-medlemmernes fartøjer — var det klart, at de ikke ville kunne opnå disse begunstigelser. Den angivelige forskelsbehandling følger imidlertid ikke af bekendtgørelsen selv, men af, at vilkårene heri ikke er opfyldt. Forskelsbehandlingen skyldes de pågældendes eget forhold, idet de ikke opfylder vilkårene efter bekendtgørelsen.

Kongeriget Spanien har sammenfattende anført, at den ministerielle bekendtgørelse har opfyldt sit formål, idet antallet af fiskerfartøjer blev nedbragt fra 460 i 1981 til 300 i 1986.

Internacional Pesquera Coruñesa SA (Interpesco SA), Miya SA Lagunak SL og Ceepesca, der også har interveneret til støtte for Kommissionen, har først gjort gældende, at det udtrykkeligt fremgår af tiltrædelsesaktens artikel 163, at det direkte tilkommer de spanske myndigheder at udarbejde de periodiske lister.

Eftersom hverken tiltrædelsesakten eller gennemførelsesforordningen nr. 3531/85 angiver nogen kriterier for udarbejdelsen af disse lister, skal de spanske myndigheder henholde sig til de gældende spanske bestemmelser, dvs. den ministerielle bekendtgørelse af 12. juni 1981.

De nævnte intervenienter har endvidere anført, at Kommissionens eneste opgave er at kontrollere indholdet af de lister, der forelægges af de spanske myndigheder. I et tilfælde som det konkrete indebærer kontrollen, at det påses, at fartøjerne, der er anført på listeudkastene, findes i tiltrædelsesaktens bilag IX, at de ikke er pålagt en sanktion, samt at de tekniske data stemmer overens med de i bilaget anførte data. Det tilkommer derfor på ingen måde Kommissionen at bedømme og herefter forkaste eller tiltræde de internretlige kriterier, der er lagt til grund af de spanske myndigheder ved udarbejdelsen af udkastene til periodiske lister. Godkendelsen af et udkast udarbejdet på grundlag af bekendtgørelsen af 12. juni 1981 er derfor ikke ensbetydende med, at Kommissionen dermed skulle have anvendt en spansk retsforskrift.

Hvad endelig angår den påståede tilsidesættelse af princippet om lige adgang til fiskeri, har de nævnte intervenienter først understreget, at ligebehandlingsprincippet ikke er tilsidesat internretligt, eftersom bekendtgørelsen af 12. juni 1981 er en generel retsforskrift, som de fiskevirksomheder, der er anført i bilaget til bekendtgørelsen, stadig kan støtte ret på. Den forskellige ordning med hensyn til overførelse af rettigheder medfører ikke nødvendigvis, at de to grupper fartøjer forskelsbehandles i fællesskabsretlig betydning. Tiltrædelsesaktens ikrafttrædelse betød nemlig ikke en forringelse af vilkårene af de fartøjer, der ikke havde fået rettigheder overført; ved tiltrædelsesakten forhøjedes antallet af fartøjer med ret til samtidigt at drive fiskeri i EØF's farvande nemlig til 150, mens der tidligere var langt færre fartøjer med sådan ret.

Endelig finder heller ikke artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 101/76 anvendelse i Apesco's tilfælde, dels fordi ordningen efter tiltrædelsesakten er en midlertidig ordning, der fraviger den almindelige fællesskabsordning vedrørende bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, dels fordi tiltrædelsesakten vedrører fiskeriaktiviteter, der udøves i farvande, som ikke er undergivet spansk højhedsområde eller jurisdiktion.

R. Joliet
Refererende dommer