DOMSTOLENS DOM
19. februar 1998 *

I sag C-4/96,

angående en anmodning, som High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division (Det Forenede Kongerige), i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) og Northern Ireland Fishermen's Federation

mod

Department of Agriculture for Northern Ireland,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af, for det første, Rådets forordning (EF) nr. 3362/94 af 20. december 1994 om fastsættelse for 1995 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 363, s. 1) og, for det andet, af bilag VII til resolution af 3. november 1976, der er vedtaget af Rådet i Haag, samt vedrørende fortolkningen af princippet om statens ansvar for tab, der er påført borgerne som følge af overtrædelser af fællesskabsretten,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, H. Ragnemalm og R. Schintgen samt dommerne G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (refererende dommer), J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch og P. Jann,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) og Northern Ireland Fishermen's Federation ved David Vaughan, QC, barrister Fergus Randolph og solicitor Peter Martin

— Det Forenede Kongeriges regering ved Stephanie Ridley, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Patrick Coughlin, QC, og barrister Christopher Vajda

— den danske regering ved kontorchef Peter Biering, som befuldmægtiget

— den irske regering ved Chief State Solicitor Michael A. Buckley, som befuldmægtiget, bistået af Edwin R. Alkin og Caitlín Ní Fhlaitheartaigh, BL

— Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent John Carbery, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Thomas van Rijn og Xavier Lewis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 6. maj 1997 er afgivet mundtlige indlæg af Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) og Northern Ireland Fishermen's Federation ved David Vaughan og Fergus Randolph, af Det Forenede Kongeriges regering ved Stephanie Ridley, bistået af Christopher Vajda, af den irske regering ved Michael A. Buckley, bistået af Paul Gallagher, SC, og Edwin R. Alkin, af Rådet ved John Carbery og af Kommissionen ved Thomas van Rijn og Xavier Lewis,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. september 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 13. oktober 1995, indgået til Domstolen den 11. januar 1996, har High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division, i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt fem spørgsmål vedrørende gyldigheden af, for det første, Rådets forordning (EF) nr. 3362/94 af 20. december 1994 om fastsættelse for 1995 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT L 363, s. 1) og, for det andet, af bilag VII til resolution af 3. november 1976, der er vedtaget af Rådet i Haag (herefter »Haag-resolutionen«), samt vedrørende fortolkningen af princippet om statens ansvar for tab, der er påført borgerne som følge af overtrædelser af fællesskabsretten.

Relevante retsregler

2 Spørgsmålene er blevet stillet under en sag om domstolsprøvelse, der er anlagt ved High Court of Justice af Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) og Northern Ireland Fishermen's Federation (herefter »sagsøgerne«) til prøvelse af afgørelse af 5. maj 1995 fra Department of Agriculture for Northern Ireland (Landbrugsministeriet for Nordirland), ved hvilken NIFPO fik tildelt fangstkvoterne for torsk og hvilling i Det Irske Hav for 1995.

3 Principperne, der finder anvendelse inden for den fælles fiskeripolitik, blev fastlagt ved Rådets forordning (EØF) nr. 2141/70 af 20. oktober 1970 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT 1970 III, s. 629) og — efter udvidelsen af Fællesskabet — ved Rådets forordning (EØF) nr. 101/76 af 19. januar 1976 (EFT L 20, s. 19).

4 Ved Haag-resolutionen, der blev vedtaget på baggrund af, at visse tredjelande havde udvidet de eksklusive fiskerizoner til 200 sømil, fastlagde Rådet i november 1976 en række principielle retningslinjer for den fremtidige udvikling af den fælles fiskeripolitik. Bilag VII til resolutionen, der har titlen »Udkast til Rådets resolution om visse aspekter af den interne fiskeriordning«, har følgende ordlyd:

»Rådet finder, at genoprettelsen og beskyttelsen af fiskebestandene med henblik på et optimalt udbytte af Fællesskabets potentielle ressourcer indebærer en streng kontrol og fællesskabsforanstaltninger med henblik på denne målsætning.

Rådet erkender, at beskyttelsen og kontrollen af fiskerizonen ud for Irland ikke på grund af denne zones udstrækning bør medføre en byrde for dette land, som ikke står i forhold til omfanget af de fællesskabsfiskeriressourcer, som kan udnyttes i denne zone af denne medlemsstats fiskere. Iværksættelsen af de tilsynsmuligheder, der er eller vil blive tilvejebragt, skal ledsages af foranstaltninger, som kan sikre en ligelig fordeling af byrderne i forbindelse hermed.

Rådet erklærer, at det i betragtning af de økonomiske forhold, der kendetegner fiskeriet i Irland, agter at anvende bestemmelserne i den fælles fiskeripolitik, således som suppleret ved tiltrædelsesakten og tilpasset for at tage hensyn til udvidelsen af territorialfarvandene til 200 sømil, således at der sikres en fortsat og progressiv udvikling af den irske fiskeriindustri på grundlag af den irske regerings udviklingsprogram for fiskeriet til udvikling af kystfiskeriet.

Rådet erkender desuden, at der i Fællesskabet er andre områder, blandet andet de, som er omhandlet i Kommissionens forslag til Rådet (de omhandlede områder er Grønland, de nordlige dele af Det Forenede Kongerige samt Irland), hvis lokale befolkning er særlig afhængig af fiskeriet og de dermed forbundne industrigrene. Rådet er derfor enigt om, at der ved anvendelsen af den fælles fiskeripolitik ligeledes bør tages hensyn til disse samfunds vitale interesser.

De i de ovenstående afsnit anførte beslutninger og retningslinjer samt de direktiver, som er vedtaget for forhandlinger med tredjelande, foregriber på ingen måde de særlige bestemmelser, som det er nødvendigt at fastsætte straks for at løse problemerne i forbindelse med kystfiskeriet, især i de ugunstigt stillede områder, og for at fastsætte regler for fiskeriet i kystbæltet.«

5 Af de otte bilag er alene bilag I blevet offentliggjort i EF-Tidende med titlen »Rådets resolution af 3. november 1976 om visse aspekter udadtil ved oprettelsen af en fiskerizone på 200 sømil inden for Fællesskabet fra den 1. januar 1977 at regne« (EFT 1981 C 105, s. 1).

6 I erklæring af 30. maj 1980 vedrørende den fælles fiskeripolitik (EFT 1980 C 158, s. 2) har Rådet anført, at under hensyn til traktaterne og i overensstemmelse med Haag-resolutionen bør den fælles fiskeripolitik bl.a. være baseret på »en rimelig fordeling af fangsterne under ganske særligt hensyn til traditionelle former for fiskeri, det særlige behov i regioner, hvor den lokale befolkning er særlig afhængig af fiskeriet og den dertil knyttede industri samt tab af fangstmuligheder i tredjelandes farvande«.

7 I henhold til Haag-resolutionens bilag VII — og navnlig under henvisning til anerkendelsen i bilaget af det særlige behov i regioner, hvor den lokale befolkning er særlig afhængig af fiskeriet og de dermed forbundne industrigrene — forelagde Kommissionen ved en meddelelse af 12. juni 1980 Rådet et forslag om, at der for hver fiskebestand blev tilsikret Irland en fordobling af de fangster, det havde opnået i 1975, og at der blev givet Det Forenede Kongerige fangstmængder svarende til de mængder, der blev landet i 1975 i de nordlige dele af fartøjer på under 24 m (herefter »Haag-præferencerne«). Udtrykt i tons om året svarer disse mængder ifølge Kommissionen for Irland til 6 954 tons torsk og 7 196 tons hvilling og for Det Forenede Kongerige til 1 223 tons torsk og 2 334 tons hvilling.

8 Til supplering af bestemmelserne i forordning nr. 101/76 vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1). Efter forordningens artikel 3 skulle der bl.a. ske en årlig fastsættelse af de samlede tilladte fangstmængder (herefter »TAC«) for de enkelte bestande eller grupper af bestande såvel som af den andel, der stod til Fællesskabets rådighed. Ifølge artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 170/83 blev de fangstmængder, der stod til rådighed for Fællesskabet, fordelt mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver enkelt medlemsstat sikredes et relativt

stabilt fiskeri med hensyn til hver af de pågældende bestande. I medfør af forordningens artikel 11 skulle den årlige fastsættelse af TAC og fordelingen af de fangstmængder, der stod til rådighed for Fællesskabet, fastsættes af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen.

9 I femte, sjette og syvende betragtning til forordning nr. 170/83 blev begrebet relativ stabilitet nærmere forklaret således:

»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 oprettes.«

10 Ved forordning (EØF) nr. 172/83 af 25. januar 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) har Rådet fastsat TAC for bestande eller grupper af bestande, der findes i medlemsstaternes fiskerizoner, herunder for torsk og hvilling, samt Fællesskabets andel heraf for 1982. Ved forordningen har Rådet endvidere for første gang fordelt denne andel mellem medlemsstaterne.

11 Som det fremgår af fjerde betragtning til forordning nr. 172/83, var der ved denne fordeling taget hensyn til traditionelt fiskeri (beregnet på grundlag af hver medlemsstats registrerede fangster i perioden 1973-1978), til de særlige behov i områder, hvor den lokale befolkning er særlig afhængig af fiskeriet og de dertil knyttede industrier (fastlagt på grundlag af Haag-præferencerne, således som Kommissionen havde beregnet disse mængdemæssigt i meddelelsen fra 1980), og til mistede fangstmuligheder i tredjelandes farvande (beregnet for referenceperioden 1973-1976). Hvad særlig angik fiskeriområde VIIa (Det Irske Hav) var fordelingsnøglerne for Irland 46,67% for torsk og 39,625% for hvilling og for Det Forenede Kongerige 42,67% for torsk og 52,83% for hvilling (herefter »fordelingsnøglerne fra 1983«).

12 Mens de TAC, som Rådet har fastsat ved senere årlige forordninger, har varieret fra år til år, er fordelingsnøglerne fra 1983, som blev indført ved forordning nr. 172/83, forblevet uændrede.

13 Den ved forordning nr. 170/83 indførte fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne er — med visse ændringer, der ikke har betydning for hovedsagen — blevet videreført ved Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1).

14 Forordningens artikel 2, stk. 1, første afsnit, bestemmer:

»I forbindelse med denne udnyttelse er hovedformålene med den fælles fiskeripolitik at beskytte og bevare de disponible og tilgængelige levende marine akvatiske ressourcer og sikre en rationel og ansvarlig udnyttelse af dem på et bæredygtigt grundlag på økonomiske og sociale betingelser, der er hensigtsmæssige for sektoren, under hensyntagen til følgerne for det marine økosystem og navnlig under hensyntagen til såvel producenternes som forbrugernes behov.«

15 Ifølge artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 3760/92 skal Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, for hvert fiskeri eller hver fiskerigruppe på grundlag af hvert enkelt tilfælde fastsætte TAC og fordele fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver medlemsstat sikres relativ stabilitet i fiskeriaktiviteterne for hver af de pågældende bestande. Med hensyn til begrebet relativ stabilitet gentager forordningens tolvte, trettende og fjortende betragtning i det væsentlige indholdet af femte, sjette og syvende betragtning til forordning nr. 170/83.

16 I henhold til artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 3760/92 kan medlemsstaterne efter forudgående meddelelse til Kommissionen helt eller delvis udveksle de fiskerimuligheder, de har fået tildelt.

17 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at for perioden indtil 1989 fastsatte Rådet TAC for torsk og hvilling fra Det Irske Hav på niveauer, der var tilstrækkeligt høje til, at der ved anvendelse af fordelingsnøglerne fra 1983 kunne sikres Irland og Det Forenede Kongerige kvoter, der ikke var mindre end dem, der svarede til Haag-præferencerne.

18 Fra 1990 (for hvilling) og 1991 (for torsk) har TAC imidlertid ligget under disse niveauer, og Irland og Det Forenede Kongerige har følgelig hvert år påberåbt sig den ordning, hvorved Haag-præferencerne bringes i anvendelse. I henhold til denne ordning tildeles Irland og Det Forenede Kongerige årlige kvoter, der beregnes på grundlag af gennemsnittet af de teoretiske kvoter, der fremkommer ved alene at anvende fordelingsnøglerne fra 1983, og de fiktive kvoter, der svarer til kvoterne i henhold til Haag-præferencerne.

19 Ved artikel 2 og 3 i forordning nr. 3362/94 fastsatte Rådet for 1995 TAC for bestande eller grupper af bestande, der findes i medlemsstaternes fiskeriområder, samt Fællesskabets andel heraf og fordelte denne andel blandt medlemsstaterne. Fællesskabets andel (svarende till 100%) af TAC for torsk og hvilling i område VIIa blev herved fastsat til henholdsvis 5 800 tons og 8 000 tons. Denne andel var

imidlertid ikke tilstrækkelig til at sikre, at Irland og Det Forenede Kongerige ved anvendelse af fordelingsnøglerne fra 1983 kunne få tildelt kvoter, der ikke var mindre end kvoterne i henhold til Haag-præferencerne, og der blev følgelig ved forordning nr. 3362/94 på grundlag af den ovenfor beskrevne beregningsmetode tildelt Irland kvoter på 3 820 tons torsk og 4 605 tons hvilling og Det Forenede Kongerige kvoter på 1 670 tons torsk og 3 095 tons hvilling.

Hovedsagen

20 Efter vedtagelsen af forordning nr. 3362/94 gennemførte Department of Agriculture fordelingen af Det Forenede Kongeriges kvoter inden for den nationale fiskerflåde og meddelte NIFPO den tidligere nævnte afgørelse af 5. maj 1995, som for 1995 fastsatte NIFPO's mængder af torsk og hvilling i område VIIa.

21 For den forelæggende ret gjorde sagsøgerne gældende, at den kvotetildeling, som Department of Agriculture havde foretaget, ikke var lovlig, eftersom tildelingen af de nævnte kvoter til Det Forenede Kongerige, som Rådet havde foretaget ved forordning nr. 3362/94, var i strid med fællesskabsretten. Haag-resolutionens bilag VII, som Haag-præferencerne hviler på, var ifølge sagsøgerne ikke blevet formelt vedtaget af Rådet. Anvendelsen af disse præferencer var i øvrigt i strid med deres egne formål, med den fælles fiskeripolitik samt med proportionalitetsprincippet.

22 Den nationale ret anførte hertil for det første, at den omstændighed, at Irland påberåbte sig Haag-præferencerne for torsk og hvilling fra Det Irske Hav, formindskede omfanget af de andre medlemsstaters kvoter, herunder Det Forenede Kongeriges kvoter. Selv om Det Forenede Kongerige kunne afbøde virkningerne for sine egne kvoter ved som modtræk også at gøre Haag-præferencerne gældende, var de kvoter, som det til sidst ville opnå, stadig mindre end dem, som det kunne få, hvis Irland ikke havde påberåbt sig de nævnte præferencer.

23 Den forelæggende ret anførte endvidere, at Det Forenede Kongeriges tab som følge af anvendelsen af Haag-præferencerne på de pågældende bestande ganske vist er blevet helt eller delvis opvejet ved kvoteudvekslinger mellem Det Forenede Kongerige og andre medlemsstater i henhold til artikel 9 i forordning nr. 3760/92.

24 Endelig understregede den nationale ret, at den irske fiskerflåde, der fisker efter torsk og hvilling i Det Irske Hav, i gennemsnit har fanget ca. 30% af de kvoter, som Irland har i område VIIa, hvorimod Det Forenede Kongeriges flåde siden 1990 har fanget næsten 100% af landets torske- og hvillingekvoter i dette område. Irland har anvendt en del af sine overskudskvoter for torsk og hvilling i område VIIa til kvoteudvekslinger med andre medlemsstater.

25 High Court of Justice har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende fem præjudicielle spørgsmål:

»1) Er gyldigheden af Det Forenede Kongeriges tildeling af torske- og hvillingekvoter i område VIIa i henhold til artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 3362/94 afhængig af, om bilag VII til Rådets resolution af 3. november 1976 er gyldigt vedtaget?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, er bilag VII gyldigt vedtaget?

3) Er det af betydning for besvarelsen af spørgsmål 1 og 2, at bilag VII er et dokument, der er klassificeret som hemmeligt, og som ikke er blevet offentliggjort eller på anden måde stillet til rådighed for parterne?

4) Er Rådets fastsættelse af de pågældende kvoter under hensyn til alle relevante omstændigheder forenelig med:

i) den fælles fiskeripolitik, og navnlig Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92?

ii) proportionalitetsprincippet?

5) Såfremt fastsættelsen af de pågældende kvoter i forordning (EF) nr. 3362/94 er ugyldig, har sagsøgerne da ret til at kræve erstatning af sagsøgte, og i bekræftende fald, hvad er betingelserne for, at denne ifalder ansvar?«

Det første spørgsmål og det første led af det tredje spørgsmål

26 Med disse spørgsmål, som skal behandles under ét, spørger den nationale ret nærmere bestemt, om gyldigheden af tildelingen af torske- og hvillingekvoter til Det Forenede Kongerige i område VIIa i henhold til forordning nr. 3362/94 er afhængig af, om Haag-resolutionens bilag VII er forskriftsmæssigt vedtaget, navnlig når det fremgår, at dette bilag ikke er blevet offentliggjort eller på anden måde stillet til rådighed for borgerne.

27 Sagsøgerne har anført, at den omstændighed, at bilag VII til Haag-resolutionen ikke er forskriftsmæssigt vedtaget, medfører, at såvel forordning nr. 3362/94 som den tidligere nævnte afgørelse af 5. maj 1995 fra Department of Agriculture er ugyldige. Ifølge Domstolens praksis kan en resolution fra Rådet være af betydning med henblik på bedømmelsen af gyldigheden af en national afgørelse, der er truffet på grundlag af resolutionen. Under alle omstændigheder skal forordning nr. 3362/94 være i overensstemmelse med de grundforordninger, som den fælles

fiskeripolitik hviler på (navnlig forordning nr. 170/83, som er blevet afløst af forordning nr. 3760/92). Principperne for den fælles fiskeripolitik, som er indført ved disse forordninger, må herved fastholdes, medmindre ændringer af disse principper kan begrundes med henvisning til Haag-præferencerne, hvilket forudsætter, at disse er forskriftsmæssigt vedtaget.

28 Den irske regering har anført, at Haag-resolutionen har bindende virkning, eftersom den gennemfører de samarbejdsforpligtelser, som medlemsstaterne i medfør af EF-traktatens artikel 5 har påtaget sig ved tiltrædelsen af Fællesskabet. Endvidere har Domstolen i en fast praksis bekræftet, at bestemmelserne i bilag VI binder medlemsstaterne, hvorfor forholdet må være det samme for så vidt angår bilag VII. Det følger heraf, at såfremt Rådet tilsigtede at binde sig ved Haag-resolutionen og altid har handlet i overensstemmelse hermed, er princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og om gældende fællesskabsret til hinder for, at denne institution fraviger resolutionen uden Irlands samtykke.

29 Det Forenede Kongeriges regering, som den danske regering støtter, Rådet samt Kommissionen har heroverfor anført, at resolutioner udelukkende udtrykker Rådets politiske vilje og ikke er bindende retsakter, der fremkalder retsvirkninger, som selvstændigt kan begrænse Rådets lovgivningskompetence. Der er imidlertid intet, der hindrer Rådet i at tage hensyn til de principper, der fastslås i bilag VII til Haag-resolutionen, når det vedtager en bindende retsakt, som f.eks. en forordning.

30 Det skal herved bemærkes, at som det fremgår af bilag VII til Haag-resolutionen har Rådet erklæret, at det i betragtning af de økonomiske forhold, der kendetegner fiskeriet i Irland, agter at anvende bestemmelserne i den fælles fiskeripolitik således, at der sikres en fortsat og progressiv udvikling af den irske fiskeriindustri. Ifølge bilaget er Rådet endvidere også enigt om, at der bør tages hensyn til de vitale interesser for den lokale befolkning i andre områder.

31 Det nævnte bilag, som hovedsagelig udtrykker Rådets politiske vilje til ved gennemførelsen af den fremtidige fælles fiskeripolitik at tage hensyn til de særlige behov i områder, hvor befolkningen er særlig afhængig af fiskeriet og de dermed forbundne industrigrene, er ikke egnet til at fremkalde retsvirkninger, der kan begrænse Rådets lovgivningskompetence.

32 I øvrigt er bilag VII efter sin art forskelligt fra bilag VI til Haag-resolutionen, som på det særlige område, den omhandler, konkretiserer de samarbejdsforpligtelser, som medlemsstaterne ved deres tiltrædelse af Fællesskabet har påtaget sig i medfør af traktatens artikel 5 (jf. dom af 4.10.1979, sag 141/78, Frankrig mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 2923, præmis 8). Bilag VI vedrører medlemsstaternes indførelse af bevaringsforanstaltninger og den procedure, der herved skal følges, og præciserer samtidig i denne forbindelse de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af traktatens artikel 5.

33 Til opfyldelse af det tilsagn, som det havde givet på det politiske plan, vedtog Rådet senere forordning nr. 170/83 og nr. 3760/92, som er bindende retsakter, hvori man har indarbejdet retningslinjerne fra Haag-resolutionens bilag VII. Artikel 4 i forordning nr. 170/83 og senere artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 3760/92 har således fastslået princippet om den relative stabilitet i fiskeriaktiviteterne som kriterium for fordelingen blandt medlemsstaterne af Fællesskabets andel af fangstmængderne, hvorved begrebet relativ stabilitet navnlig forstås som beskyttelse af de særlige behov i områder, hvor lokalbefolkningen er særlig afhængig af fiskeriet og den hertil knyttede industri.

34 Forordning nr. 3362/94 er ikke blevet vedtaget med henblik på at opfylde nogle bindende tilsagn, der hævdes at følge af bilag VII til Haag-resolutionen, men i henhold til artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 3760/92, som Rådet i øvrigt ubestridt har vedtaget gyldigt i medfør af EF-traktatens artikel 43.

35 Det følger af det anførte, at spørgsmålet om, hvorvidt bilag VII til Haag-resolutionen er blevet forskriftsmæssigt vedtaget, er uden betydning for bedømmelsen af gyldigheden af forordning nr. 3362/94.

36 Den omstændighed, at det nævnte bilag ikke er blevet offentliggjort eller blevet stillet til rådighed for parterne, kan ikke føre til et andet resultat.

37 Det første spørgsmål og det første led af det tredje spørgsmål skal herefter besvares med, at gyldigheden af tildelingen af torske- og hvillingekvoterne i område VIIa i medfør af forordning nr. 3362/94 afhænger ikke af, om bilag VII til Haag-resolutionen er forskriftsmæssigt vedtaget.

Det andet spørgsmål og det andet led af det tredje spørgsmål

38 Under hensyn til svaret på det første spørgsmål er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål og det andet led af det tredje spørgsmål.

Det fjerde spørgsmål

39 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, for det første, om forordning nr. 3362/94, idet den tildeler Det Forenede Kongerige torske- og hvillingekvoter i område VIIa, ikke er i strid med bestemmelserne vedrørende den fælles fiskeripolitik, og især forordning nr. 3760/92, og, for det andet, om forordning nr. 3362/94 er forenelig med proportionalitetsprincippet. Med henblik på at give

den nationale ret et svar, der kan være den til hjælp, når den tager stilling til spørgsmålet om foreneligheden af forordning nr. 3362/94 med proportionalitetsprincippet, skal det endvidere undersøges, om fastsættelsen af de nævnte kvoter ved forordning nr. 3362/94 ikke er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling som fastslået i EF-traktatens artikel 40, stk. 3.

Den fælles fiskeripolitik

40 Sagsøgerne har gjort gældende, at tildelingen af de omtvistede kvoter i medfør af forordning nr. 3362/94 er ugyldig, fordi virkningerne af Haag-præferencerne, som er grundlaget for fastsættelsen af disse kvoter, er i strid med bestemmelserne vedrørende den fælles fiskeripolitik.

41 Det skal herom indledningsvis bemærkes, at når Rådet med hjemmel i artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 3760/92 fastsætter TAC og fordeler fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne, skal det foretage en vurdering af en kompliceret økonomisk situation.

42 Når Rådet ved sin gennemførelse af Fællesskabets landbrugspolitik nødvendigvis må foretage en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, omfatter det skøn, som Rådet har, ikke udelukkende indholdet og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold i den forstand, at det også er tilladeligt for Rådet i givet fald at lægge en helhedsvurdering til grund. Ved domstolskontrollen med en sådan kompetence må den efterprøvende ret begrænse sig til at undersøge, om myndighedens afgørelse er behæftet med en åbenlys vildfarelse eller magtfordrejning, eller om myndigheden klart har overskredet grænserne for sit frie skøn (dom af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 18).

43 Til støtte for deres anbringende har sagsøgerne for det første gjort gældende, at såfremt der i medfør af Haag-præferencerne tildeles garanterede mindstekvoter, uden at der tages hensyn til de videnskabelige oplysninger vedrørende de pågældende fiskebestandes tilstand, opstår der fare for den i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3760/92 angivne målsætning vedrørende bevaring og rationel udnyttelse af de marine akvatiske ressourcer.

44 Det skal hertil bemærkes, at anvendelsen af Haag-præferencerne, som er iværksat ved forordning nr. 3362/94, alene vedrører fordelingen blandt medlemsstaterne af Fællesskabets andel af TAC, hvorimod præferencerne ikke anvendes i den forudgående fase, hvorunder Rådet foretager fastsættelsen af størrelsen af disse TAC og af den nævnte andel af TAC ud fra hensynene til bevaring og rationel udnyttelse af de marine akvatiske ressourcer.

45 Sagsøgerne har endvidere anført, at anvendelsen af Haag-præferencerne er til skade for den nordirske fiskerflådes fiskerimuligheder i område VIIa og følgelig ikke, således som det foreskrives i artikel 8, stk. 4, nr. ii), i forordning nr. 3760/92 kan sikre relativ stabilitet i dens fiskeriaktiviteter i dette område.

46 Det skal i den forbindelse bemærkes, at Rådet ifølge artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 3760/92 skal fordele fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver medlemsstat sikres relativ stabilitet i fiskeriaktiviteterne for hver af de pågældende bestande. Det anføres i trettende betragtning til forordningen, at der med denne stabilitet skal tages hensyn til de særlige behov i områder, hvor lokalbefolkningen er særlig afhængig af fiskeriet og den hertil knyttede virksomhed, således som Rådet besluttede i Haag-resolutionen, navnlig i bilag VII. Det skal endvidere bemærkes, at en rimelig fordeling af fangsterne, således som det blev anført af Rådet i dets tidligere omtalte erklæring af 30. maj 1980, skal tage ganske særligt hensyn til traditionelle former for fiskeri, det særlige behov i regioner, hvor den lokale befolkning er særlig afhængig af fiskeriet og den dertil knyttede industri samt tab af fangstmuligheder i tredjelandes farvande.

47 Heraf følger, at formålet med kvoterne er at sikre hver enkelt medlemsstat en del af Fællesskabets samlede tilladte fangstmængde, som i det væsentligt fastsættes på grundlag af de fangster, som det traditionelle fiskeri og de områder, hvor den lokale befolkning er særlig afhængig af fiskeriet og de dertil knyttede industrier, har draget fordel af før indførelsen af kvoterne (jf. for så vidt angår forordning nr. 170/83, domme af 14.12.1989, sag C-3/87, Agegate, Sml. s. 4459, præmis 24, og C-261/87, Jaderow, Sml. s. 4509, præmis 23).

48 Følgelig påhviler det Rådet, når det fordeler fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne, for hver af de pågældende bestande at tage hensyn til de interesser, som foreligger for den enkelte medlemsstat hvad særligt angår dens traditionelle fiskeri samt i givet fald for dens lokale befolkningsgrupper og dens lokale industri, der er afhængige af fiskeriet.

49 I den foreliggende sag fremgår det af sagens akter, at Rådet, da det ved forordning nr. 3362/94 foretog fordelingen af torske- og hvillingekvoterne for 1995, tilsigtede at gennemføre princippet om relativ stabilitet, idet det tog hensyn til de nævnte interesser ved anvendelsen af fordelingsnøglerne fra 1983 og ved gennemførelsen af Haag-præferencerne, som skal tilgodese de særlige behov i Irland og i de nordlige dele af Det Forenede Kongerige.

50 Selv om denne interesseafvejning resulterer i et tab af fangstmuligheder til skade for fiskerne fra Nordirland, kan Rådet ikke dermed antages at have foretaget et åbenbart urigtigt skøn eller åbenbart at have overskredet de grænser, som hensynet til relativ stabilitet sætter for dets skøn.

51 Sagsøgerne har endvidere anført, at som det fremgår af trettende betragtning til forordning nr. 3760/92, er det alene på grund af den givne situation for bestandene, at Haag-præferencerne, som fraviger de normale fordelingsregler, kunne bringes i anvendelse. Som årene er gået, er disse præferencer imidlertid faktisk blevet varige foranstaltninger.

52 Det skal i den forbindelse bemærkes, at dette argument hviler på en urigtig forståelse af trettende betragtning til forordning nr. 3760/92. Som Det Forenede Kongeriges regering med rette har anført, skal henvisningen til den givne biologiske situation for bestandene alene henlede opmærksomheden på variationerne i fiskebestandene og de deraf følgende kvotetab, som ordningen med Haag-præferencerne skal beskytte fiskerne i Irland og Det Forenede Kongerige imod. Derimod indeholder bestemmelserne i forordning nr. 3760/92 intet grundlag for den antagelse, at politikken for gennemførelse af Haag-præferencerne skal være tidsmæssigt begrænset.

53 Sagsøgerne har endelig gjort gældende, at Haag-præferencerne allerede blev taget i betragtning ved fastsættelsen af fordelingsnøglerne fra 1983, således at anvendelsen af disse præferencer i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 3362/94 betyder, at der er taget hensyn til dem to gange.

54 Det skal hertil blot bemærkes, at selv om de særlige behov for fiskersamfundene i Irland og i de nordlige dele af Det Forenede Kongerige blev taget i betragtning ved anvendelsen af fordelingsnøglerne fra 1983, følger det ikke heraf, at Rådet er afskåret fra på ny at tage hensyn til Haag-præferencerne i forbindelse med en nedsættelse af TAC, der berører disse samfunds vitale interesser. En sådan hensyntagen til de særlige behov i forbindelse med den interesseafvejning, som Rådet skal foretage med henblik på at fordele kvoterne mellem medlemsstaterne, kan ikke betragtes som åbenbart fejlagtig eller som en klar overskridelse af grænserne for denne institutions skøn.

Proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling

55 Sagsøgerne har anført, at Haag-præferencerne er i strid med proportionalitetsprincippet. For det første har disse præferencer medført, at de nordirske fiskeres kvoter for torsk og hvilling i område VIIa er blevet reduceret i langt større omfang end de

forskellige TAC for disse bestande, og præferencerne har dermed i strid med deres egne formål ført til et væsentligt tab af fiskerimuligheder i dette område for de nordirske fiskere. For det andet bruger de irske fiskere — i modsætning til fiskere fra Det Forenede Kongerige — kun dele af de kvoter, som Irland har opnået på grundlag af Haag-præferencerne for område VIIa, og som det derefter har anvendt som led i udvekslingen med andre medlemsstater, hvilket således er kommet erhvervsdrivende til gode, der ikke er omfattet af Haag-præferencerne.

56 Haag-præferencerne, der er grundlag for fordelingen af kvoterne i medfør af forordning nr. 3362/94, er endvidere i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, idet flåderne fra de nordlige dele af Det Forenede Kongerige, herunder også den nordirske flåde, kun er berettiget til fangster svarende til deres 1975-fangster og kun til fangster fra fartøjer på under 24 meter, hvorimod den irske flåde opnår en fordobling af de fangstmængder, som den landede i 1975.

57 Det bemærkes, at det følger af fast retspraksis (jf. navnlig dom af 8.4.1992, sag C-256/90, Mignini, Sml. I, s. 2651, præmis 16), at det ved afgørelsen af, om en EF-forskrift er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, skal vurderes, om de midler, der bringes i anvendelse, er egnede til at virkeliggøre det tilstræbte formål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre dette formål. Endvidere kan det påvirke en foranstaltnings lovlighed, såfremt den er klart uegnet til at opfylde det af den kompetente institution forfulgte mål, selv om fællesskabsinstitutionerne har et vidt skøn på området for den fælles landbrugspolitik under hensyn til de opgaver, der er overladt institutionerne ved traktaten.

58 Det følger videre af Domstolens praksis, at forbuddet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, kræver, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. navnlig dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 67).

59 Nødvendigheden af i givet fald at behandle forskellige grupper af landbrugsbefolkningen forskelligt anerkendes i EF-traktatens artikel 39, stk. 2, hvori bestemmes, at »ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik ... tages der hensyn til: a) landbrugserhvervets særlige karakter, der følger af landbrugets sociale struktur og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder« (jf. dom af 13.6.1978, sag 139/77, Denkavit Futtermittel, Sml. s. 1317, præmis 15).

60 For så vidt angår nærværende sag fremgår det, at Rådet med indførelsen af Haag-præferencerne har ønsket i forbindelse med udformningen af den fælles fiskeripolitik at tage hensyn til de særlige behov i områder, hvor lokalbefolkningen er særlig afhængig af fiskeriet og den dertil knyttede industri. Rådet har navnlig i bilag VII til Haag-resolutionen erklæret, at det for det første agter at anvende bestemmelserne i den fælles fiskeripolitik således, at der sikres en fortsat og progressiv udvikling af den irske fiskeriindustri, og for det andet også at tage hensyn til de vitale interesser for befolkningen i andre områder, som f.eks. de nordlige dele af Det Forenede Kongerige.

61 Da Rådet således under hensyn til de særlige behov i de pågældende områder besluttede at tildele større fiskekvoter til Irland end til Det Forenede Kongerige, foretog det således et valg vedrørende den fælles landbrugspolitik, der henhører under dets skøn, og som er i overensstemmelse med målene for denne fælles politik, således som de er fastsat i traktatens artikel 39.

62 Sagsøgerne har ikke påvist, at denne forskellige behandling er vilkårlig eller klart uegnet i forhold til målet om at tilgodese de respektive behov i de samfund, der er afhængige af fiskeriet i Irland og i de nordlige dele af Det Forenede Kongerige.

63 I denne forbindelse har Det Forenede Kongeriges regering uimodsagt af sagsøgerne anført, at selv om Det Forenede Kongeriges kvoter for 1995 for torsk og hvilling var mindre end det, som denne stat ville have haft ret til at fange på grundlag af fordelingsnøglerne fra 1983, lå de nævnte kvoter stadig, før der blev udvekslet kvoter i medfør af artikel 9 i forordning nr. 3760/92, klart over mængderne på grundlag af Haag-præferencerne. Det Forenede Kongerige har endvidere, som dets regering med føje har understreget, ved at gøre sine egne Haag-præferencer gældende og ved at udveksle kvoter været i stand til at forøge sin andel af TAC i område VIIa for så vidt angår torsk og har næsten kunnet opretholde den for så vidt angår hvilling, selv om disse TAC er blevet nedsat væsentligt siden 1990.

64 For så vidt angår kriteriet vedrørende størrelsen af fartøjerne, hvis længde ikke må overstige 24 meter, fremgår det af sagen, at for de nordlige dele af Det Forenede Kongerige anses landinger med sådanne fartøjer for at udgøre normen for, at der er taget hensyn til de vitale interesser for disse områder.

65 Hvad endelig angår sagsøgernes argument om, at fordelene i medfør af Haag-præferencerne som følge af Irlands udvekslinger af kvoter med andre medlemsstater uden hjemmel er blevet udstrakt til andre kategorier af erhvervsdrivende end de oprindeligt omfattede, skal det bemærkes, at de nævnte udvekslinger — således som generaladvokaten har anført i punkt 76 i forslaget til afgørelse — gavner irske fiskere, som opnår fiskerimuligheder for andre bestande end hvilling og torsk, mens de andre medlemsstater, som deltager i kvoteudvekslingen med Irland, helt eller delvis må give afkald på kvoter vedrørende disse bestande.

66 Det følger af det anførte, at formålet med Haag-præferencerne, som er at tage hensyn til de særlige behov for de samfund, der er afhængige af fiskeriet, er opnået i forbindelse med disse kvoteudvekslinger.

67 Det må herefter fastslås, at tildelingen af kvoterne til Det Forenede Kongerige ved forordning nr. 3362/94 hverken er i strid med proportionalitetsprincippet eller princippet om forbud mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3.

68 Under henvisning til det anførte skal det fjerde spørgsmål besvares med, at gennemgangen af forordning nr. 3362/94 intet har frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.

Det femte spørgsmål

69 I betragtning af svaret på det fjerde spørgsmål er det ufornødent at besvare det femte spørgsmål.

Sagens omkostninger

70 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering, af den danske og den irske regering såvel som af Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division, ved kendelse af 13. oktober 1995, for ret:

1) **Gyldigheden af tildelingen af kvoterne for torsk og hvilling i område VIIa i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 3362/94 af 20. december 1994 om fastsættelse for 1995 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af bestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder afhænger ikke af, om bilag VII til resolution af 3. november 1976, der er vedtaget af Rådet i Haag, er forskriftsmæssigt vedtaget.**

2) **Gennemgangen af forordning nr. 3362/94 har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm Schintgen

Mancini Kapteyn Murray Edward

Puissochet Hirsch Jann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. februar 1998.

R. Grass

Justitssekretær

G. C. Rodríguez Iglesias

Præsident