DOMSTOLENS DOM
den 19 februari 1998 *

I mål C-4/96,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division (Förenade kungariket), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

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

och

Department of Agriculture for Northern Ireland,

angående giltigheten av rådets förordning (EG) nr 3362/94 av den 20 december 1994 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av totala tillåtna fångstmängder under 1995 och vissa villkor för fångsten (EGT L 363, s. 1), av bilaga VII till rådets resolution av den 3 november 1976, som antogs i Haag, samt om tolkningen av principen om statens skadeståndsansvar för skador som enskilda orsakat genom överträdelser av gemenskapsrätten,

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann, H. Ragnemalm och R. Schintgen samt domarna G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (referent), J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch och P. Jann,

generaladvokat: A. La Pergola,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

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

— Förenade kungarikets regering, genom Stephanie Ridley, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av Patrick Coughlin, QC, och Christopher Vajda, barrister,

— Danmarks regering, genom avdelningschefen Peter Biering, i egenskap av ombud,

— Irlands regering, genom Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av Edwin R. Alkin och Caitlín Ní Fhlaitheartaigh, BL,

— Europeiska unionens råd, genom juridiske rådgivaren John Carbery, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren Thomas van Rijn och Xavier Lewis, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 6 maj 1997 av: Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) och Northern Ireland Fishermen's Federation, företrädda av David Vaughan och Fergus Randolph, Förenade kungarikets regering, företrädd av Stephanie Ridley, biträdd av Christopher Vajda, Irlands regering, företrädd av Michael A. Buckley, biträdd av Paul Gallagher, SC, och Edwin R. Alkin, rådet, företrätt av John Carbery, och kommissionen, företrädd av Thomas van Rijn och Xavier Lewis,

och efter att den 30 september 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 High Court of Justice i Nordirland, Queens Bench Division, har genom beslut av den 13 oktober 1995, som inkom till domstolens kansli den 11 januari 1996, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget ställt fem frågor om giltigheten av rådets förordning (EG) nr 3362/94 av den 20 december 1994 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av totala tillåtna fångstmängder under 1995 och vissa villkor för fångsten (EGT L 363, s. 1) och av bilaga VII till rådets resolution av den 3 november 1976, som antogs i Haag, samt om tolkningen av principen om statens skadeståndsansvar för skador som enskilda orsakats genom överträdelser av gemenskapsrätten.

Tillämpliga bestämmelser

2 Frågorna har uppkommit i ett förfarande för "judicial review" vid High Court of Justice, i vilket Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) och Northern Ireland Fishermen's Federation (nedan kallade sökandena) för talan mot Nordirlands jordbruksdepartements (nedan kallat departementet) beslut av den 5 maj 1995, genom vilket NIFPO för år 1995 tilldelades fångstkvoter för torsk och vitling i Irländska sjön.

3 Principerna för den gemensamma fiskeripolitiken har fastställts i rådets förordning (EEG) nr 2141/70 av den 20 oktober 1970 om fastställande av en gemensam stukturpolitik på fiskeriområdet (EGT L 236, s. 1) och, till följd av gemenskapens utvidgning, genom rådets förordning (EEG) nr 101/76 av den 19 januari 1976 (EGT L 20, s. 19).

4 Genom Haagresolutionen, som antogs i samband med att vissa tredje länder utsträckte de exklusiva fiskezonerna till 200 sjömil, fastslog rådet i november 1976 ett antal principiella riktlinjer för den framtida utvecklingen av den gemensamma fiskeripolitiken. Bilaga VII till resolutionen, som har rubriken "Förslag till rådsresolution rörande vissa aspekter på den interna fiskeorganisationen", har följande lydelse:

"Rådet anser att det återupprättande och skydd för bestånden som görs för att gemenskapens resurser skall utnyttjas maximalt förutsätter en sträng kontroll och åtgärder från gemenskapens sida för att syftet skall uppnås.

Rådet anser att skyddet för och kontrollen av Irlands havsfiskezon inte behöver medföra att Irland, med anledning av zonens storlek, åläggs en avgift som inte står i proportion till volymen på de fisketillgångar som irländska fiskare kan utvinna inom zonen. Tillgängliga eller framtida medel för övervakning skall kombineras med medel som är lämpliga för att på ett skäligt sätt fördela därmed förbundna avgifter.

Rådet tillkännager, med hänsyn till de ekonomiska rapporterna rörande fiskeriverksamheten på Irland, sin avsikt att tillämpa bestämmelserna om den gemensamma fiskeripolitiken såsom dessa kompletteras av bestämmelserna i anslutningsakten och med hänsyn till utvidgningen av vattnen till 200 sjömil, för att säkerställa en fortlöpande och progressiv utveckling av den irländska fiskeindustrin på grundval av den irländska regeringens program för utveckling av kustfisket.

Rådet anser vidare att det i gemenskapen förekommer andra regioner, bland annat de som åsyftas i kommissionens förslag till rådet, [1] där lokalbefolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket och därtill knutna verksamheter. Följaktligen anser rådet att det vid tillämpningen av den gemensamma fiskeripolitiken är viktigt att beakta befolkningens grundläggande behov.

De beslut och riktlinjer som fastställts i föregående stycken och de direktiv som antagits beträffande förhandlingar med tredje land hindrar inte på något sätt de särskilda bestämmelser som det är nödvändigt att snarast möjligt anta för att lösa de problem som kustfisket ger upphov till, särskilt i ekonomiskt missgynnade regioner, och för att reglera fisket i kustområdena."

1 — De åsyftade regionerna är Grönland och de norra regionerna av Förenade kungariket och Irland.

5 Av de åtta bilagorna har endast bilaga I offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* med rubriken "Rådets resolution av den 3 november 1976 om vissa externa aspekter på inrättandet i gemenskapen, från och med den 1 januari 1977, av fiskezoner upp till 200 sjömil" (EGT C 105, 1981, s. 1).

6 I sin förklaring av den 30 maj 1980 om den gemensamma fiskeripolitiken (EGT C 158, 1980, s. 2) angav rådet att den gemensamma fiskeripolitiken, med iakttagande av fördragen och i enlighet med Haagresolutionen, särskilt skulle grundas på "en skälig fördelning av fångsterna med särskilt beaktande av de traditionella fiskeriverksamheterna, de särskilda behoven i de regioner där lokalbefolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket och därtill knutna verksamheter samt den potentiella förlusten av fångster i tredje lands vatten".

7 Med stöd av bilaga VII till Haagresolutionen, och särskilt den omständigheten att det i bilagan anges vilka särskilda behov som föreligger i de regioner där lokalbefolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket och därtill knutna verksamheter, föreslog kommissionen i ett beslut av den 12 juni 1980 rådet att Irland för varje fiskbestånd skulle tillförsäkras en fördubbling av sina fångster år 1975. Kommissionen föreslog också att Förenade kungariket skulle tillförsäkras fångster som motsvarade de kvantiteter som landats år 1975 i de nordliga regionerna av båtar mindre än 24 meter långa (nedan kallad Haagpreferensen). Vad beträffar årligt tonnage motsvarar dessa parametrar, enligt kommissionen, för Irland 6 954 ton torsk och 7 196 ton vitling samt för Förenade kungariket 1 223 ton torsk och 2 334 ton vitling.

8 Som en komplettering till bestämmelserna i förordning nr 101/76 antog rådet förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 om fastställande av ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna (EGT L 24, s. 1). I artikel 3 i förordningen föreskrevs särskilt att det årligen skulle fastställas såväl högsta tillåtna fångstmängder (nedan kallade TAC) per bestånd eller grupp av bestånd som de andelar som är disponibla för gemenskapen. Enligt artikel 4.1 i förordning nr 170/83 skulle den totala fångstmängd som var disponibel för gemenskapen fördelas mellan medlemsstaterna för att tillförsäkra var och en av dessa en

relativ stabilitet för verksamheten med samtliga avsedda bestånd. Enligt artikel 11 i förordningen ankom det, i samband med att årliga TAC fastställdes och de för gemenskapen tillgängliga fångsterna fördelades, på rådet att med kvalificerad majoritet fatta beslut på grundval av kommissionens förslag.

9 I femte, sjätte och sjunde övervägandena i förordning nr 170/83 definierades begreppet relativ stabilitet på följande sätt:

"Bevarandet och förvaltningen av fiskeresurserna måste bidra till att skapa ett mera stabilt fiske och måste bedömas på grundval av en standardtilldelning som återspeglar rådets riktlinjer.

I enlighet med rådets resolution av den 3 november 1976, särskilt bilaga 7 till denna, måste denna stabilitet med tanke på beståndens aktuella biologiska situation också säkerställa de särskilda behov som finns i de områden där lokalbefolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket och därtill knutna verksamheter.

Det är därför på detta sätt som begreppet 'åsyftad relativ stabilitet' skall förstås."

10 Genom förordning (EEG) nr 172/83 av den 25 januari 1983 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd som förekommer inom gemenskapens fiskezon, av totala tillåtna fångstmängder under 1982 och vilken andel av dessa som är disponibel för gemenskapen, av fördelningen av denna andel mellan medlemsstaterna och av vissa villkor för de högsta tillåtna fångstmängderna (EGT L 24, s. 30), fastställde rådet för år 1982 TAC för de bestånd eller grupper av bestånd som förekommer i medlemsstaternas fiskezoner, inbegripet torsk och vitling, och den andel härav som är disponibel för gemenskapen. Genom denna förordning fördelade rådet även för första gången denna andel mellan medlemsstaterna.

11 Som framgår av fjärde övervägandet till förordning nr 172/83 gjordes denna fördelning med hänsyn tagen till traditionell fiskeverksamhet (vilken värderades med utgångspunkt i medelvärdet av de fångster som varje medlemsstat gjorde under perioden 1973—1978), till de särskilda behoven i regioner som är särskilt beroende av fisket och därtill knutna verksamheter (vilka dessa var avgjordes på grundval av Haagpreferensen, och dess antal hade kommissionen bestämt i sitt beslut från år 1980), och till förlusten av möjligheter att fiska i tredje länders vatten (beräknad för referensperioden 1973—1976). Vad särskilt beträffar fiskezon VII a (Irländska sjön) var fördelningstalen för Irland 46,67 procent för torsk och 39,625 procent för vitling samt för Förenade kungariket 42,67 procent för torsk och 52,83 procent för vitling (nedan kallade 1983 års fördelningstal).

12 Även om de TAC som rådet har fastställt genom sina följande årliga förordningar har varierat från år till år, har 1983 års fördelningstal, som infördes genom förordning nr 172/83, bestått.

13 Det gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskeresurser som inrättades genom förordning nr 170/83 har, med vissa ändringar som inte är relevanta för målet vid den nationella domstolen, återgivits i rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk (EGT L 389, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 4).

14 I artikel 2.1 första stycket i den förordningen föreskrivs följande:

"De allmänna målen för den gemensamma fiskeripolitiken skall i fråga om utnyttjandet vara att skydda och bevara de levande marina akvatiska resurser som är tillgängliga och får utnyttjas och att se till att dessa resurser långsiktigt utnyttjas på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt under de ekonomiska och sociala förhållanden som passar sektorn, varvid hänsyn skall tas till följderna för det marina ekosystemet och särskilt till producenternas och konsumenternas behov."

15 Enligt artikel 8.4 i förordning nr 3760/92 skall rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen för varje fisketillfälle eller flertal fisketillfällen från fall till fall besluta om högsta tillåtna fångst och fördela fiskemöjligheterna mellan medlemsstaterna på ett sådant sätt att varje medlemsstat tillförsäkras ett relativt stabilt fiske i fråga om vart och ett av de berörda bestånden. Vad beträffar begreppet relativ stabilitet återges i tolfte, trettonde och fjortonde övervägandena i förordningen huvudsakligen innehållet i femte, sjätte och sjunde övervägandena i förordning nr 170/83.

16 Enligt artikel 9.1 i förordning nr 3760/92 får medlemsstaterna, efter att ha anmält detta till kommissionen, sinsemellan byta alla eller delar av de fiskemöjligheter som tilldelats dem.

17 Av beslutet om hänskjutande följer att rådet, för den period som löper fram till år 1989, fastställde TAC för torsk och vitling i Irländska sjön till tillräckligt höga nivåer för att säkerställa att Irland och Förenade kungariket, med tillämpning av 1983 års fördelningstal, tilldelades kvoter som inte understeg dem som angavs i Haagpreferensen.

18 Sedan år 1990 (för vitling) och år 1991 (för torsk) har TAC emellertid fallit under dessa nivåer, vilket har föranlett Irland och Förenade kungariket att varje år åberopa mekanismen för tillämpning av Haagpreferensen. Enligt denna mekanism skall Irland och Förenade kungariket tilldelas årliga kvoter som beräknas på grundval av medeltalet av de teoretiska kvoter som följer av tillämpningen av enbart 1983 års fördelningstal och de fiktiva kvoter som motsvarar dem som ingick i Haagpreferensen.

19 Rådet fastställde genom artiklarna 2 och 3 i förordning nr 3362/94 TAC för de bestånd eller grupper av bestånd som förekommer i medlemsstaternas fiskezoner och den andel av dessa som är disponibla för gemenskapen för år 1995, samt fördelade denna andel mellan medlemsstaterna. Således fastställdes den andel (motsvarande 100 procent) av TAC för torsk och vitling som var disponibel för

gemenskapen inom zon VII a till 5 800 respektive 8 000 ton. Då denna andel emellertid inte var tillräcklig för att säkerställa att Irland och Förenade kungariket, genom tillämpning av 1983 års fördelningstal, skulle tilldelas kvoter som inte understeg dem som ingick i Haagpreferensen tilldelades, genom förordning nr 3362/94 och med tillämpning av den ovannämnda beräkningsmetoden, Irland kvoter om 3 820 ton torsk och 4 605 ton vitling samt Förenade kungariket kvoter om 1 670 ton torsk och 3 095 ton vitling.

Målet vid den nationella domstolen

20 Till följd av att förordning nr 3362/94 antogs fördelade departementet Förenade kungarikets kvoter inom den nationella fiskeflottan och riktade det ovannämnda beslutet av den 5 maj 1995 till NIFPO, genom vilket NIFPO:s kvantiteter för år 1995 avseende torsk och vitling fastställdes i zon VII a.

21 Sökandena har vid den nationella domstolen gjort gällande att departementets fördelning av kvoter var rättsstridig, eftersom den tilldelning av kvoter som rådet givit Förenade kungariket genom förordning nr 3362/94 stred mot gemenskapsrätten. Bilaga VII till Haagresolutionen, som ligger till grund för Haagpreferensen, har enligt sökandena inte formellt antagits av rådet. Att tillämpa denna preferens strider för övrigt mot rådets egna syften, mot den gemensamma fiskeripolitiken samt mot proportionalitetsprincipen.

22 Den nationella domstolen har inledningsvis uttalat att det faktum att Irland åberopade Haagpreferensen för torsk och vitling i Irländska sjön ledde till en minskning av kvoterna för övriga medlemsstater, däribland Förenade kungariket. Även om Förenade kungariket skulle kunna motverka minskningen av sina kvoter genom att som en motåtgärd också åberopa Haagpreferensen, skulle de kvoter som staterna slutligen erhöll trots detta vara mindre än dem som de hade haft rätt till om Irland inte hade åberopat den nämnda preferensen.

23 Den nationella domstolen har tillagt att de förluster som Förenade kungariket gjort med anledning av att Haagpreferensen tillämpats på de ifrågavarande bestånden, inte desto mindre, helt eller delvis, har kompenserats genom byte av kvotutväxling mellan Förenade kungariket och övriga medlemsstater i enlighet med artikel 9 i förordning nr 3760/92.

24 Avslutningsvis har den nationella domstolen understrukit att de irländska trålare som fiskar torsk och vitling i Irländska sjön i medeltal har landat fångster som utgör omkring 30 procent av de kvoter som Irland förfogar över i zon VII a, medan Förenade kungarikets flotta sedan år 1990 har använt nästan 100 procent av sina torsk- och vitlingkvoter i denna zon. Irland har använt en del av sin överskjutande kvot för torsk och vitling i zon VII a för byte med andra medlemsstater.

25 High Court of Justice beslutade förklara målet vilande och ställa följande fem frågor till domstolen:

"1) Är giltigheten av den tilldelning av torsk- och vitlingkvoter som Förenade kungariket i enlighet med artikel 3 i rådets förordning (EG) nr 3362/94 erhållit i zon VII a avhängig frågan huruvida bilaga VII till rådets resolution av den 3 november 1976 har antagits i vederbörlig ordning?

2) För det fall den första frågan besvaras jakande önskas besked om huruvida bilaga VII antagits i vederbörlig ordning.

3) Påverkas svaret på den första och den andra frågan av det förhållandet att bilaga VII är en handling som belagts med sekretess och som inte offentliggjorts eller på annat sätt gjorts tillgänglig för parterna?

4) Var rådets fastställande av nämnda kvoter — med beaktande av alla övriga omständigheter — förenligt med:

i) den gemensamma fiskeripolitiken, särskilt rådets förordning (EEG) nr 3760/92,

ii) proportionalitetsprincipen?

5) Om fastställandet av kvoter genom rådets förordning (EG) nr 3362/94 är ogiltigt önskas svar på frågan huruvida sökanden kan yrka ersättning av svaranden och, om så är fallet, under vilka förutsättningar skadeståndsansvar uppkommer för svaranden."

Den första frågan och det första ledet av den tredje frågan

26 Genom dessa frågor, som bör behandlas tillsammans, önskar den nationella domstolen i huvudsak veta om giltigheten av den tilldelning av torsk- och vitlingkvoter som Förenade kungariket erhållit i zon VII a i enlighet med förordning nr 3362/94 är avhängig frågan huruvida bilaga VII till Haagresolutionen har antagits i vederbörlig ordning, särskilt då det förefaller som om denna bilaga inte har offentliggjorts eller på annat sätt gjorts tillgänglig för parterna.

27 Sökandena anser att felaktigheterna vid antagandet av bilaga VII till Haagresolutionen påverkar giltigheten av såväl förordning nr 3362/94 som departementets ovannämnda beslut av den 5 maj 1995. Enligt domstolens praxis kan en rådsresolution vara relevant för bedömningen av giltigheten av ett nationellt beslut som fattats med stöd av resolutionen. Under alla omständigheter skall förordning nr 3362/94 överensstämma med grundförordningarna, i vilka den gemensamma

fiskeripolitiken läggs fast (särskilt förordning nr 170/83, som har ersatts av förordning nr 3760/92). Således bör de principer för den gemensamma fiskeripolitiken som fastställs genom dessa förordningar ges företräde, om inte ändringar av dessa principer kan motiveras genom Haagpreferensen, under förutsättning att den senare antagits i vederbörlig ordning.

28 Den irländska regeringen anser att Haagresolutionen har tvingande verkan, eftersom den innebär tillämpning av den samarbetsskyldighet som medlemsstaterna genom artikel 5 i EG-fördraget vid anslutningen till gemenskapen åtagit sig att uppfylla. I sin rättspraxis har domstolen för övrigt vid upprepade tillfällen bekräftat att bestämmelserna i bilaga VI var bindande för medlemsstaterna, varför samma sak borde gälla för bilaga VII. Av detta följer enligt den irländska regeringen att då rådet har ansett sig vara bundet av Haagresolutionen och vid upprepade tillfällen har handlat i enlighet härmed, hindrar principerna om berättigat intresse och det gemensamma regelverket att rådet frångår resolutionen utan Irlands samtycke.

29 Förenade kungarikets regering har däremot, med stöd av den danska regeringen, rådet och kommissionen, gjort gällande att resolutionerna enbart speglar rådets politiska vilja och inte utgör tvingande rättsakter med rättsverkningar som i sig kan begränsa rådets lagstiftande behörighet. Inget hindrar emellertid att rådet beaktar principerna i bilaga VII till Haagresolutionen då det antar en tvingande rättsakt såsom en förordning.

30 I detta sammanhang skall det påpekas att rådet, enligt lydelsen av bilaga VII till Haagresolutionen, mot bakgrund av de ekonomiska rapporterna om fiskeriverksamheten på Irland, har uppgivit sin avsikt att tillämpa bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken för att säkerställa en fortlöpande och progressiv utveckling av den irländska fiskeindustrin. I nämnda bilaga har rådet också funnit det lämpligt att beakta de grundläggande behoven hos lokalbefolkningen i andra regioner.

31 Bilaga VII, som särskilt ger uttryck för rådets politiska vilja att vid tillämpningen av den framtida gemensamma fiskeripolitiken beakta de särskilda behoven i regioner där befolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket och därtill knutna verksamheter, kan inte ha rättsverkningar som kan begränsa rådets lagstiftande behörighet.

32 För övrigt skiljer sig bilaga VII till sin karaktär från bilaga VI till Haagresolutionen som, inom sitt särskilda tillämpningsområde, genomför de samarbetsskyldigheter som medlemsstaterna genom artikel 5 i fördraget vid anslutningen till gemenskapen åtagit sig att uppfylla (se dom av den 4 oktober 1979 i mål 141/78, Frankrike mot Förenade kungariket, REG 1979, s. 2923, punkt 8; svensk specialutgåva, häfte 4). Bilaga VI avser medlemsstaternas skyldighet att införa skyddsåtgärder och vilket förfarande som därvid skall tillämpas, samt preciserar vilka skyldigheter som följer av detta för medlemsstaterna enligt artikel 5 i fördraget.

33 Rådet har till följd av sitt ställningstagande på det politiska planet därefter antagit förordningarna nr 170/83 och nr 3760/92, som är tvingande rättsakter i vilka riktlinjerna i bilaga VII till Haagresolutionen har införts. Således har principen om relativ stabilitet i verksamheterna införts genom artikel 4 i förordning nr 170/83, sedermera artikel 8.4 i förordning nr 3760/92 som kriterium för fördelningen mellan medlemsstaterna av de samlade fångstmängder som är disponibla för gemenskapen, alltmedan begreppet relativ stabilitet sägs åsyfta bland annat skyddet för de särskilda behoven i regioner där lokalbefolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket och därtill knutna verksamheter.

34 Förordning nr 3362/94 antogs inte i syfte att fullgöra de tvingande åtaganden som påstods följa av Haagresolutionen, utan med stöd av artikel 8.4 i förordning nr 3760/92. Det har för övrigt inte bestridits att rådet antagit nämnda förordning med tillämpning av artikel 43 i EG-fördraget.

35 Av detta följer att frågan huruvida antagandet av bilaga VII till Haagresolutionen var rättsstridigt eller inte saknar relevans för bedömningen av giltigheten av förordning nr 3362/94.

36 Att bilaga VII inte offentliggjorts eller gjorts tillgänglig för parterna påverkar inte denna slutsats.

37 Den första frågan och det första ledet av den tredje frågan skall således besvaras så, att giltigheten av tilldelningen av torsk- och vitlingkvoter i zon VII a genom förordning nr 3362/94 inte är beroende av huruvida bilaga VII till Haagresolutionen antagits i vederbörlig ordning.

Den andra frågan och det andra ledet av den tredje frågan

38 Med beaktande av svaret på den första frågan saknas anledning att besvara den andra frågan och det andra ledet av den tredje frågan.

Den fjärde frågan

39 Genom denna fråga önskar den nationella domstolen veta dels om förordning nr 3362/94, genom att Förenade kungariket därigenom tilldelas torsk- och vitlingkvoter i zon VII a, strider mot bestämmelserna om den gemensamma fiskeripolitiken, närmare bestämt mot förordning nr 3760/92, dels om förordning nr 3362/94 står i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen. För att kunna ge den

nationella domstolen ett svar som är användbart då den skall avgöra frågan huruvida förordning nr 3362/94 är förenlig med proportionalitetsprincipen skall det dessutom prövas om fastställandet av kvoter i förordning nr 3362/94 strider mot principen om icke-diskriminering i artikel 40.3 i EG-fördraget.

Den gemensamma fiskeripolitiken

40 Sökandena har bestritt giltigheten av tilldelningen av de omtvistade kvoterna enligt förordning nr 3362/94 och till stöd härför anfört att verkningarna av Haagpreferensen, som utgör grund för fastställandet av de nämnda kvoterna, strider mot bestämmelserna om den gemensamma fiskeripolitiken.

41 Det skall inledningsvis påpekas att rådet, då det med stöd av artikel 8.4 i förordning nr 3760/92 fastställer TAC och fördelar fiskemöjligheterna mellan medlemsstaterna, skall utvärdera en invecklad ekonomisk situation.

42 När rådet vid genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken tvingas göra en utvärdering av en invecklad ekonomisk situation, omfattar rådets utrymme för skönsmässig bedömning inte uteslutande innehållet i och räckvidden av de bestämmelser som skall antas utan även i viss utsträckning fastställandet av de grundläggande sakförhållandena, på så sätt att det är tillåtet för rådet att i förekommande fall grunda sig på en helhetsbedömning. Domstolskontrollen av denna behörighet skall begränsas till en prövning av om det vid utövandet av denna behörighet förekommit uppenbara fel eller maktmissbruk eller om den ifrågavarande myndigheten klart har överskridit gränserna för sitt handlingsutrymme (se dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet, REG 1996, s. I-881, punkt 18).

43 Till stöd för sin ståndpunkt har sökandena inledningsvis gjort gällande att tilldelningen av garanterade minimikvoter med stöd av Haagpreferensen, utan beaktande av vetenskapliga uppgifter om de berörda fiskbeståndens status, äventyrar syftet med det skydd för och rationellt utnyttjande av de marina akvatiska resurserna som föreskrivs i artikel 2.1 i förordning nr 3760/92.

44 I detta hänseende skall det påpekas att den omständigheten att Haagpreferensen tillämpas med stöd av förordning nr 3362/94 påverkar enbart fördelningen mellan medlemsstaterna av den del av TAC som är disponibel för gemenskapen och inverkar inte på det föregående stadiet, nämligen då rådet fastställer storleken på dessa TAC och andelen av TAC med hänsyn till kraven på skydd för och rationellt utnyttjande av de marina akvatiska resurserna.

45 Sökandena anser för övrigt att tillämpningen av Haagpreferensen skadar fiskemöjligheterna för trålare från Nordirland i zon VII a och därför inte tillförsäkrar dem ett relativt stabilt fiske i denna zon i den mening som avses i artikel 8.4 ii i förordning nr 3760/92.

46 Det skall erinras om att enligt artikel 8.4 i förordning nr 3760/92 skall rådet fördela fiskemöjligheterna mellan medlemsstaterna på ett sådant sätt att varje medlemsstat tillförsäkras ett relativt stabilt fiske i fråga om vart och ett av de berörda bestånden. I trettonde övervägandet i förordningen tilläggs att i enlighet med rådets resolution av den 3 november 1976, särskilt bilaga 7 till denna, måste denna stabilitet med tanke på beståndens aktuella biologiska situation också säkerställa de särskilda behoven i de områden där lokalbefolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket och därtill knutna verksamheter. Som rådet angav i sin ovannämnda förklaring av den 30 maj 1980 skall en skälig fördelning av fångsterna ske med särskilt beaktande av de traditionella fiskeriverksamheterna, de särskilda behoven i de regioner där lokalbefolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket och därtill knutna verksamheter samt den potentiella förlusten av fångster i tredje lands vatten.

47 Härav följer att syftet med kvoterna är att tillförsäkra varje medlemsstat en del av gemenskapens TAC, vilken huvudsakligen bestäms utifrån de fångster som de traditionella fiskeriverksamheterna, den lokalbefolkning som i särskilt hög grad är beroende av fisket och de därtill knutna verksamheterna i denna medlemsstat kunnat tillgodoräkna sig före inrättandet av kvotsystemet (se beträffande förordning nr 170/83 domarna av den 14 december 1989 i mål 3/87, Agegate, REG 1989, s. 4459, punkt 24, och i mål 216/87, Jaderow, REG 1989, s. 4509, punkt 23).

48 Det ankommer följaktligen på rådet att då den fördelar fiskemöjligheterna mellan medlemsstaterna för varje berört bestånd göra en avvägning av varje medlemsstats intressen särskilt i fråga om den traditionella fiskeriverksamheten och, i förekommande fall, beakta intressena hos dess befolkning samt lokala verksamheter som i hög grad är beroende av fisket.

49 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att rådet, då det genom förordning nr 3362/94 fördelade torsk- och vitlingkvoter för år 1995, avsåg att genomföra principen om relativ stabilitet genom att göra en avvägning av dessa intressen. Det avsåg göra detta genom att tillämpa 1983 års fördelningstal och genom att genomföra Haagpreferensen som, å sin sida, syftar till att uppfylla de särskilda behoven i Irland och i de norra regionerna av Förenade kungariket.

50 Även om denna intresseavvägning utmynnar i en förlust av fångstmöjligheter för Nordirlands fiskare, kan rådet inte anses ha gjort en uppenbart felaktig bedömning eller uppenbart ha överskridit de gränser som kravet på relativ stabilitet sätter för dess utrymme för skönsmässig bedömning.

51 Sökandena har vidare gjort gällande att Haagpreferensen, som frångår de sedvanliga reglerna för fördelning, endast har kunnat genomföras på grund av beståndens aktuella situation, vilket skulle framgå av trettonde övervägandet i förordning nr 3760/92. Under årens lopp har denna preferens i själva verket blivit en permanent åtgärd.

52 Detta argument grundas på en felaktig tolkning av trettonde övervägandet i förordning nr 3760/92. Som Förenade kungarikets regering med rätta har påpekat, syftar hänvisningen till beståndens aktuella biologiska situation endast till att visa på förändringarna i fiskeresurserna och de minskningar i kvoterna som följer därav och som Haagpreferensen är avsedd att skydda fiskarna i Irland och Förenade kungariket mot. Däremot tyder inget i förordning nr 3760/92 på att den politik genom vilken Haagpreferensen genomförs skulle vara begränsad i tiden.

53 Sökandena har avslutningsvis gjort gällande att Haagpreferensen redan hade beaktats då 1983 års fördelningstal fastställdes, varför en tillämpning av preferensen efter det att förordning nr 3362/94 hade antagits skulle innebära ett dubbelt hänsynstagande.

54 Det är tillräckligt att konstatera att, även om de särskilda behoven hos befolkningen som är beroende av fiske på Irland och i de nordliga regionerna av Förenade kungariket beaktades, genom tillämpning av 1983 års fördelningstal, det därav inte följer att rådet är förhindrat att på nytt beakta Haagpreferensen, om en minskning av TAC påverkar de grundläggande intressena hos dessa befolkningsgrupper. Detta sätt att beakta särskilda behov inom ramen för den intresseavvägning som rådet är skyldigt att göra för att fördela kvoterna mellan medlemsstaterna skall inte anses utgöra en uppenbart felaktig bedömning eller ett uppenbart överskridande av dess utrymme för skönsmässig bedömning.

Proportionalitetsprincipen och principen om icke-diskriminering

55 Sökandena anser att Haagpreferensen strider mot proportionalitetsprincipen. För det första minskar preferensen torsk- och vitlingkvoterna för fiskarna på Nordirland i zon VII a i klart högre grad än de enskilda TAC för dessa bestånd

och framkallar på så sätt, i strid med sina egna syften, en avsevärd förlust av fiskemöjligheter i denna zon för Nordirlands fiskare. För det andra utnyttjar de irländska fiskarna till skillnad från de brittiska fiskarna endast delvis de kvoter som Irland har erhållit med stöd av Haagpreferensen i zon VII a och som staten sedan använt i byte med andra medlemsstater och på så sätt gynnat aktörer som inte omfattades av Haagpreferensen.

56 Därtill strider Haagpreferensen, som ligger till grund för fördelningen av kvoter genom förordning nr 3362/94, enligt sökandena mot diskrimineringsförbudet i artikel 40.3 i fördraget, genom att flottorna i de nordliga regionerna i Förenade kungariket, häribland Nordirland, endast har rätt till fångster motsvarande dem som år 1975 gjordes av båtar som inte överskred en längd av 24 meter, trots att den irländska flottan har rätt till den dubbla mängden av de fångster som den gjorde år 1975.

57 Enligt fast rättspraxis (se bland annat dom av den 8 april 1992 i mål C-256/90, Mignini, REG 1992, s. I-2651, punkt 16) skall det vid bedömningen av huruvida en gemenskapsrättslig bestämmelse är förenlig med proportionalitetsprincipen kontrolleras om de medel som används är ägnade att förverkliga det eftersträvade målet och om de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta. Därutöver kan det påverka en bestämmelses lagenlighet om det är uppenbart att den inte är ägnad att uppfylla det av den behöriga institutionen eftersträvade målet, även om gemenskapsinstitutionerna har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning på området för den gemensamma jordbrukspolitiken med hänsyn till de uppgifter de anförtrotts genom fördraget.

58 Enligt domstolens praxis innebär diskrimineringsförbudet i artikel 40.3 i fördraget vidare att jämförbara situationer inte får behandlas på olika sätt, om inte en skillnad är objektivt motiverad (se bland annat dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, REG 1994, s. I-4973, punkt 67).

59 Nödvändigheten av att i förekommande fall göra skillnad i behandlingen av olika kategorier av jordbruksbefolkningen vinner stöd av artikel 39.2 i EG-fördraget där det föreskrivs att "[v]id utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken ... skall hänsyn tas till a) jordbruksnäringens särskilda karaktär som är en följd av jordbrukets sociala struktur och av strukturella och naturbetingade olikheter mellan olika jordbruksregioner" (se dom av den 13 juni 1978 i mål 139/77, Denkavit Futtermittel, REG 1978, s. 1317, punkt 15).

60 I förevarande fall är det ostridigt att rådet genom att införa Haagpreferensen vid utformningen av den gemensamma fiskeripolitiken sökte beakta de särskilda behoven i regioner där lokalbefolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket och därtill knutna verksamheter. Rådet har särskilt i bilaga VII till Haagresolutionen uttryckt sin avsikt att tillämpa bestämmelserna om den gemensamma fiskeripolitiken på ett sådant sätt att det säkerställer en fortlöpande och progressiv utveckling av den irländska fiskeindustrin, och att även beakta de grundläggande behoven hos befolkningen i andra regioner, såsom de nordliga regionerna i Förenade kungariket.

61 Då rådet beslutade att med hänsyn till de särskilda behoven i de berörda regionerna tilldela Irland större fiskekvoter än Förenade kungariket, gjorde det således ett jordbrukspolitiskt val inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning som överensstämmer med målen för denna gemensamma politik, såsom den definieras i artikel 39 i fördraget.

62 Sökandena har inte visat att denna skillnad är godtycklig eller uppenbart olämplig i förhållande till syftet att säkerställa behoven hos de befolkningsgrupper som är beroende av fisket på Irland och i de nordliga regionerna i Förenade kungariket.

63 I detta sammanhang har Förenade kungariket, utan att det bestridits av sökandena, påstått att även om Förenade kungarikets torsk- och vitlingkvoter för år 1995 var mindre än vad denna stat skulle ha haft rätt att fånga enligt 1983 års fördelningstal, är de nämnda kvoterna, före kvotutväxling enligt artikel 9 i förordning nr 3760/92, ändå klart större än de kvoter som skulle tilldelats enligt Haagpreferensen. Som Förenade kungarikets regering med rätta påpekat kunde Förenade kungariket genom att åberopa sin egen Haagpreferens och utväxla kvoter, i fråga om torsk, kunnat öka och, i fråga om vitling, nästan bibehålla sin andel av TAC inom zon VII a, trots att TAC minskat avsevärt sedan år 1990.

64 Vad beträffar den parameter som är hänförlig till båtarnas storlek, vilkas längd inte får överstiga 24 meter, framgår det av handlingarna i målet att för de nordliga regionerna i Förenade kungariket anses de fångster som landas av dessa båtar motsvara den nivå då regionens grundläggande behov är uppfyllda.

65 Vad avslutningsvis beträffar sökandenas argument att de fördelar som följer av Haagpreferensen på ett omotiverat sätt har utsträckts till att omfatta andra kategorier av aktörer än dem som ursprungligen var avsedda att skyddas genom att Irland byter kvoter med andra medlemsstater, skall det, precis som generaladvokaten fastslår i punkt 76 i sitt förslag till avgörande, noteras att dessa utväxlingar gynnar irländska fiskare som tilldelats fiskemöjligheter för andra bestånd än vitling och torsk medan andra medlemsstater som tillsammans med Irland deltar i utväxlingen är skyldiga att helt eller delvis avstå från kvoter av dessa bestånd.

66 Av detta följer att syftet med Haagpreferensen, som är att skydda de särskilda behoven hos befolkningsgrupper som är särskilt beroende av fisket, tillgodoses då kvotutväxling sker.

67 Det skall således fastställas att Förenade kungarikets tilldelning av kvoter genom förordning nr 3362/94 inte strider mot vare sig proportionalitetsprincipen eller principen om icke-diskriminering i artikel 40.3 i fördraget.

68 Mot bakgrund av det ovan anförda skall den fjärde frågan besvaras så, att granskningen av förordning nr 3362/94 ger vid handen att det saknas anledning ifrågasätta dess giltighet.

Den femte frågan

69 Med beaktande av svaret på den fjärde frågan saknas anledning att besvara den femte frågan.

Rättegångskostnader

70 De kostnader som har förorsakats den brittiska, den danska och den irländska regeringen samt Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 13 oktober 1995 har ställts av High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division — följande dom:

1) **Giltigheten av tilldelningen av torsk- och vitlingkvoter i zon VII a genom rådets förordning (EG) nr 3362/94 av den 20 december 1994 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av totala tillåtna fångstmängder under 1995 och vissa villkor för fångsten är inte beroende av huruvida bilaga VII till Haagresolutionen antagits i vederbörlig ordning.**

2) **Granskningen av förordning nr 3362/94 ger vid handen att det saknas anledning ifrågasätta dess giltighet.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm Schintgen

Mancini Kapteyn Murray Edward

Puissochet Hirsch Jann

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 februari 1998.

R. Grass

Justitiesekreterare

G. C. Rodríguez Iglesias

Ordförande