DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

8. november 2007 *

I sag C-141/05,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 29. marts 2005,

Kongeriget Spanien ved E. Braquehais Conesa og A. Sampol Pucurull, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved F. Florindo Gijón og A. de Gregorio Merino, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

støttet af:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Jimeno Fernández og T. van Rijn, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas, og dommerne U. Lõhmus, J.N. Cunha Rodrigues, A. Ó Caoimh og P. Lindh (refererende dommer),

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: fuldmægtig J. Swedenborg,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. juni 2007,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 I stævningen har Kongeriget Spanien nedlagt påstand om annullation af Rådets forordning (EF) nr. 27/2005 af 22. december 2004 om fastsættelse for 2005 af

fiskerimuligheder og dertil knyttede betingelser for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande gældende for EF-farvande og for EF-fartøjer i andre farvande, som er omfattet af fangstbegrænsninger (EUT 2005 L 12, s. 1), for så vidt som forordningen ikke tildeler Kongeriget Spanien bestemte kvoter med hensyn til EF-farvandene i Nordsøen og Østersøen.

Retsforskrifter

Akten vedrørende Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne

2 Artikel 156-166 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1985 L 302, s. 23, herefter »tiltrædelsesakten«) regulerer navnlig de spanske fartøjers adgang til EF-farvandene og disses ressourcer. Det fremgår af bestemmelserne i artikel 166, at den således fastlagte ordning finder anvendelse i en periode, der udløber den 31. december 2002 (herefter »overgangsperioden«).

Forordning (EØF) nr. 170/83 og nr. 172/83

3 Lovgiver har ved Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1) fastsat regler om fordeling af den samlede fangstmængde mellem medlemsstaterne. Rådet for Den Europæiske Unions målsætning var navnlig at bidrage til en relativ

stabilitet i fiskeriaktiviteterne. Det anføres i femte til syvende betragtning til forordningen, at formålet med relativ stabilitet er at beskytte de særlige behov i områder, hvor lokalbefolkningen er særligt afhængig af fiskeriet og dets tilknyttede industrier, under hensyn til bestandenes øjeblikkelige biologiske situation.

4 Rådet har 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) for første gang fordelt de disponible ressourcer i EF-farvandene (herefter »den oprindelige fordeling«).

5 Det fremgår af fjerde betragtning til forordning nr. 172/83, at Rådet med henblik på en rimelig fordeling af de disponible ressourcer har taget hensyn til det traditionelle fiskeri, til behovene i områder, hvor den lokale befolkning er særligt afhængig af fiskeriet og de dertil knyttede industrier, samt til mistede fangstmuligheder i tredjelandes farvande.

6 Den overgangsperiode, der skal anvendes som reference med hensyn til denne fordeling, er perioden fra 1973 til 1978 (herefter »den oprindelige referenceperiode«).

Forordning (EØF) nr. 3760/92

7 Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1) ophævede forordning nr. 170/83.

Forordningen indeholder en definition af begrebet relativ stabilitet, som i det væsentlige svarer til den definition, der var indeholdt i forordning nr. 170/83, og bestemmelser om fordeling af fangstmængder, navnlig i artikel 8, stk. 4.

8 Artikel 8, stk. 4, nr. iii), har følgende ordlyd:

»[...] når Fællesskabet indfører nye fiskerimuligheder inden for et fiskeri eller en fiskerigruppe, der ikke tidligere har været omfattet af den fælles fiskeripolitik, [skal Rådet] træffe afgørelse om tildelingsmetoden under hensyn til alle medlemsstaters interesse«.

Forordning (EF) nr. 2371/2002

9 Forordning nr. 3760/92 blev ophævet og erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik (EFT L 358, s. 59). Artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 bestemmer, at EF-fiskerfartøjer har lige adgang til alle EF-farvande og -ressourcer, som er angivet i denne artikel, jf. dog de bevarelsesforanstaltninger, der træffes til bevarelse af de pågældende arters bæredygtighed.

10 Det bestemmes i forordningens artikel 20, stk. 1, der har overskriften »Tildeling af fiskerimuligheder«, at Rådet træffer afgørelse om fangst- og/eller fiskeriindsatsbegrænsninger og om tildelingen af fiskerimuligheder mellem medlemsstaterne samt om de betingelser, der skal gælde i forbindelse med sådanne begrænsninger. Fiskerimulighederne fordeles mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver medlemsstat sikres en relativ stabilitet i fiskeriet efter hver bestand eller for hvert fiskeri.

11 Princippet om relativ stabilitet er defineret i 16. til 18. betragtning til nævnte forordning, som bl.a. henviser til den givne biologiske situation for bestandene og til de særlige behov i områder, hvor lokalbefolkningen er særlig afhængig af fiskeriet og den hertil knyttede virksomhed.

12 Artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002 bestemmer, at når Fællesskabet fastlægger nye fiskerimuligheder, beslutter Rådet, hvilken tildeling der skal anvendes i forbindelse med disse muligheder under hensyntagen til hver enkelt medlemsstats interesser.

Forordning nr. 27/2005

13 Den 22. december 2004 vedtog Rådet forordning nr. 27/2005, der er genstand for den foreliggende sag, bl.a. på grundlag af bestemmelserne i artikel 20 i forordning nr. 2371/2002.

Sagens forhistorie og retsforhandlingerne

14 Da Kongeriget Spanien var af den opfattelse, at det fra overgangsperiodens udløb var berettiget til at deltage i fordelingen af arter, for hvilke der er fastsat fangstbegrænsninger i Nordsøen og Østersøen, fremsatte det en anmodning til Rådet med henblik på tildeling af fiskekvoter i disse to havområder.

15 Denne medlemsstat har gjort gældende, at de kvoter, der er tildelt efter dets tiltrædelse af Fællesskabet, i den zone, som den spanske flåde ikke havde adgang til i denne periode, bør revideres for at tage hensyn dels til den omstændighed, at Kongeriget Spanien strengt juridisk ikke var i stand til at deltage i denne fordeling, dels til den spanske flådes fangster i Nordsøen i den oprindelige referenceperiode.

16 Rådet afviste Kongeriget Spaniens anmodning.

17 Efter denne afvisning anlagde Kongeriget Spanien de to første søgsmål ved Domstolen vedrørende fordelingen for 2003 (de sager, der lå til grund for dom af 30.3.2006, forenede sager C-87/03 og C-100/03, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 2915), to søgsmål vedrørende fordelingen for 2004 (de sager, der lå til grund for kendelse afsagt af Domstolens præsident den 20.6.2006, Spanien mod Rådet (sag C-133/04, ikke trykt i Samling af Afgørelser), der blev afsagt efter Kongeriget Spanien hævede sagen, og dom af 19.4.2007, Spanien mod Rådet (sag C-134/04, ikke trykt i Samling af Afgørelser)) samt det foreliggende søgsmål, der vedrører fordelingen for 2005.

18 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at eftersom den spanske flåde ikke opnåede tildeling af bestemte fiskekvoter i Nordsøen og Østersøen ved forordning nr. 27/2005, er det trods overgangsperiodens udløb i praksis umuligt for den spanske fiskerflåde at fiske størstedelen af de arter, der er omfattet af kvoter i disse farvande. Kongeriget Spanien har gjort tre anbringender gældende til støtte for sit søgsmål. Det første vedrører en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, det andet vedrører en tilsidesættelse af tiltrædelsesakten, og det tredje en tilsidesættelse af artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002.

19 I forbindelse med det tredje anbringende har Kongeriget Spanien i punkt 27 i stævningen anført, at følgende arter er berørt, nemlig tobis (område IIa, IV),

havtaske (område IIa, IV), ising og rødspætte (område IIa, IV), glashvar (område IIa, IV), skærising (område IIa, IV), jomfruhummer (område IIa, IV), blå marlin (område IIa, IV), rejer (område IIa, IIIa, IV), pighvar og slethvar (område IIa, IV), rokke (område IIa, IV), almindelig pighaj (område IIa, IV) og hestemakrel (område IIa, IV).

20 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 21. juni 2005 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

21 Ved afgørelse fra Domstolens præsident af 10. maj 2005 udsatte Domstolen sagen indtil afslutningen af den sag, der gav anledning til dom af 30. marts 2006, Spanien mod Rådet, hvor Domstolen traf afgørelse i de to første sager.

22 Efter afsigelsen af den dom blev Kongeriget Spanien adspurgt, om det fastholdt den foreliggende sag. Ved skrivelse af 27. april 2006 besvarede det dette spørgsmål bekræftende.

23 I denne skrivelse gjorde nævnte medlemsstat med henvisning til nævnte dom gældende, at der med hensyn til nedenstående er tale om nye fiskerimuligheder med hensyn til arter, der er blevet fordelt i kvoter for første gang i forordning nr. 27/2005, nemlig:

i) brosme, område IV (norske farvande)

ii) havtaske, område IIa (EF-farvand) og IV (EF-farvand)

iii) blå marlin, område IV (norske farvande)

iv) lange, område IV (norske farvande)

v) jomfruhummer, område IV (norske farvande).

24 Ifølge Kongeriget Spanien har Rådet tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002, ved ikke at tildele det nogen kvoter med hensyn til disse arter.

Formaliteten

25 I sit interventionsindlæg har Kommissionen fremsat en formalitetsindsigelse mod Kongeriget Spaniens søgsmål med den begrundelse, at det i sin skrivelse af 27. april 2006 skulle have ændret sagsgenstanden ved udelukkende at fokusere på det tredje anbringende og ved at henvise til arter, der var genstand for en fordeling for første gang i forordning nr. 27/2005, som blev vedtaget i december 2004, og som ikke var nævnt i den oprindelige stævning. Selv om det oprindelige søgsmål var blevet fastholdt, ville det under alle omstændigheder skulle anses for at have mistet sin genstand efter dommen af 30. marts 2006 i sagen Spanien mod Rådet.

26 Det skal imidlertid bemærkes, at Rådet, der er sagsøgt, og til støtte for hvilket Kommissionen har fået tilladelse til at intervenere, ikke har fremsat nogen formalitetsindsigelse i forhold til Kongeriget Spaniens søgsmål.

27 I henhold til artikel 40, stk. 4, i Domstolens statut kan påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, kun gå ud på at understøtte en af parternes påstande. I øvrigt gælder i henhold til procesreglementets artikel 93, stk. 4, at intervenienten træder ind i sagen, som den foreligger ved hans intervention.

28 Heraf følger, at Kommissionen, som er intervenient, ikke kan påstå sagen afvist (jf. dom af 30.1.2002, sag C-107/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1091, præmis 29).

29 Domstolen finder imidlertid, at den i medfør af procesreglementets artikel 92, stk. 2, af egen drift bør efterprøve, om Kongeriget Spanien har ændret sagsgenstanden under proceduren i strid med bestemmelserne i procesreglementets artikel 38, og om sagsgenstanden er bortfaldet efter afsigelsen af dommen af 30. marts 2006 i sagen Spanien mod Rådet.

30 Hvad angår det første punkt skal det fastslås, at Kongeriget Spanien i sin skrivelse af 27. april 2006 efter Domstolens spørgsmål, om det henset til afsigelsen af den nævnte dom ønskede at fastholde sit søgsmål, besvarede dette spørgsmål bekræftende. Kongeriget Spanien har desuden bekræftet sin besvarelse under retsmødet ved Domstolen.

31 Ganske vist anfører Kongeriget Spanien i nævnte skrivelse den betydning, der efter afsigelsen af nævnte dom skal tillægges spørgsmålet, om visse fiskearter udgør nye fiskerimuligheder i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002, hvilket er genstanden for det tredje anbringende i stævningen. Det skal således i givet fald vurderes inden for rammerne af gennemgangen af dette anbringende, om henvisningen til disse arter er omfattet af den oprindelige sagsgenstand, eller om den udgør en udvidelse heraf, der ikke kan antages til realitetsbehandling.

32 Hvad angår spørgsmålet, om sagsgenstanden for den foreliggende sag er bortfaldet efter afsigelsen af dommen af 30. marts 2006 i sagen Spanien mod Rådet, skal det fastslås, at den forordning, som Kongeriget Spanien har påstået delvist annulleret inden for rammerne af den sag, der lå til grund for den dom, er forskellig fra den forordning, der er anfægtet i den foreliggende sag. Den forordning, der var genstand for nævnte dom, var Rådets forordning (EF) nr. 2341/2002 af 20. december 2002 om fastsættelse for 2003 af fiskerimuligheder og dertil knyttede betingelser for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande gældende for EF-farvande og for EF-fartøjer i andre farvande, som er omfattet af fangstbegrænsninger (EFT L 356, s. 12), mens den forordning, der er anfægtet i den foreliggende sag, er forordning nr. 27/2005, der fastsætter fiskerimulighederne for 2005. De to sager har således forskellig genstand.

33 Den foreliggende sag skal derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Anbringendet vedrørende tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

Parternes argumenter

34 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at de spanske fartøjer fra overgangsperiodens udløb burde havde haft såvel lige adgang til EF-farvandene — hvilket ikke er blevet dem nægtet — som til disses fiskebestande, hvilket indebærer tildeling af fangstkvoter i Nordsøen og Østersøen. I forordning nr. 27/2005 er Kongeriget Spanien praktisk taget ikke tildelt kvoter i disse to farvande. Forordningen opfylder

derved ikke betingelserne om ligebehandling, og er dermed årsag til forskelsbehandling af de spanske fiskere.

35 Der er ingen objektive grunde, der berettiger denne forskelsbehandling. Den generelle regel om, at fællesskabsretten i sin helhed fuldt ud finder anvendelse på de nye medlemsstater fra og med deres tiltrædelse af Fællesskabet, skal overholdes. Undtagelserne til denne regel, fastsat i en tiltrædelsesakt, skal være midlertidige og fortolkes strengt.

36 Ifølge Kongeriget Spanien er begrebet adgang til farvandene og begrebet adgang til havets fiskeressourcer uløseligt forbundne. Forordning nr. 27/2005 opstiller ingen sondring mellem disse begreber, og det tilkommer derfor Rådet at træffe de egnede foranstaltninger for at ændre fordelingsnøglen.

37 I praksis udhuler den manglende adgang til havets fiskeressourcer retten til adgang til farvandene. De arter, der er omfattet af kvoterne, er kun de arter, der har en økonomisk værdi. Pligten til at smide fangst af disse arter tilbage i vandet, selv om fiskene er døde, fordi der ikke haves kvoter, forårsager desuden en biologisk skade. Ved i praksis ikke at have nogen kvoter til de to farvande er det umuligt for Kongeriget Spanien at deltage i de udvekslinger af fiskerimuligheder, der er fastsat i artikel 20, stk. 5, i forordning nr. 2371/2002.

38 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at dets situation er forskellig fra situationen for de medlemsstater, der heller ikke har opnået kvoter i medfør af forordning nr. 27/2005. Sidstnævnte medlemsstaters fartøjer har ikke nødvendigvis nogen

interesse i at fiske i de pågældende farvande i modsætning til Kongeriget Spaniens fartøjer, idet Kongeriget Spaniens befolkning er særligt afhængig af fiskeriet, navnlig i Galicien og de baskiske provinser. Kongeriget Spanien har anført, at da der ikke fandtes overgangsbestemmelser, deltog det i den første fordeling af kvoter efter dets tiltrædelse til Fællesskabet i 1986 og fik således kvoter i 2003.

39 Ifølge Rådet har forordning nr. 27/2005 ikke medført forskelsbehandling af Kongeriget Spanien. Det behandles nemlig på samme måde som de medlemsstater, der ikke blev tildelt kvoter, fordi de ikke udøvede fiskeriaktivitet, med hensyn til hvilken Rådet har kunnet beslutte at bevare stabiliteten, idet de nævnte stater repræsenterede næsten halvdelen af medlemsstaterne. Rådet har understreget, at den spanske regering ikke har foretaget den nødvendige sondring mellem begrebet adgang til EF-farvandene og begrebet adgang til fiskeressourcerne.

Domstolens bemærkninger

40 Princippet om forbud mod forskelsbehandling kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 17.10.1995, sag C-44/94, Fishermen's Organisations m.fl., Sml. I, s. 3115, præmis 46, dommen af 30.3.2006, Spanien mod Rådet, præmis 48, samt dommen af 19.4.2007 i sagen Spanien mod Rådet, præmis 28).

41 Spørgsmålet er derfor, om Kongeriget Spaniens situation kan sammenlignes med situationen for de medlemsstater, der fik tildelt fiskekvoter i Nordsøen og Østersøen ved forordning nr. 27/2005.

42 Som det blev anført i præmis 50 i dommen af 30. marts 2006 i sagen Spanien mod Rådet, har Domstolen allerede undersøgt spørgsmålet om en mulig forskelsbehandling af medlemsstater, som ikke er blevet tildelt bestemte fiskekvoter efter deres tiltrædelse af Fællesskabet.

43 I præmis 41 i dom af 13. oktober 1992, Portugal og Spanien mod Rådet (forenede sager C-63/90 og C-67/90, Sml. I, s. 5073), gjorde Den Portugisiske Republik gældende, at den portugisiske flåde fiskede i de grønlandske farvande fra 1973 til 1977, dvs. under en del af den oprindelige referenceperiode, og understregede, at dens flåde fiskede samme mængde som den tyske flåde og en betydelig større mængde end Det Forenede Kongeriges flåde.

44 Domstolen antog ikke desto mindre, at Den Portugisiske Republiks situation ikke kunne sammenlignes med situationen for de øvrige medlemsstater, der var omfattet af fordelingerne. Den fastslog, at for så vidt som tiltrædelsesakten ikke har ændret den eksisterende situation med hensyn til fordeling af de eksterne ressourcer, er det den gældende fællesskabsret, der finder anvendelse, og derfor kan de nye medlemsstater ikke påberåbe sig omstændigheder fra tiden før tiltrædelsen, navnlig deres fiskeriaktivitet i referenceperioden, for at forhindre anvendelsen af de pågældende bestemmelser. Siden tiltrædelsen befinder de sig i samme situation som de medlemsstater, der er udelukket fra fordelingerne i medfør af princippet om relativ stabilitet i fiskeriet, som for så vidt angår de aftaler, der er indgået før tiltrædelsen, kommer konkret til udtryk i 1983-fordelingen (jf. dommen i sagen Portugal og Spanien mod Rådet, præmis 43 og 44, dommen af 30.3.2006 i sagen Spanien mod Rådet, præmis 52, samt dommen af 19.4.2007 i sagen Spanien mod Rådet, præmis 32).

45 Denne argumentation kan overføres til den foreliggende sag, idet Kongeriget Spaniens situation ikke kan sammenlignes med situationen for de medlemsstater, der har fået tildelt kvoter ved den oprindelige fordeling. Kongeriget Spanien kan således ikke påberåbe sig de spanske fartøjers fiskerivirksomhed i Nordsøen under

den oprindelige referenceperiode fra 1973-1976. Kongeriget Spanien befinder sig derimod i samme situation som de medlemsstater, hvis fartøjer ikke har opnået sådanne kvoter, uanset om disse medlemsstater har fisket i Nordsøen og/eller Østersøen i den oprindelige referenceperiode (jf. dommen af 30.3.2006 i sagen Spanien mod Rådet, præmis 53, og dommen af 19.4.2007 i sagen Spanien mod Rådet, præmis 33).

46 Overgangsperiodens udløb ikke ændrer denne situation.

47 Rådet har med rette påpeget vigtigheden af at sondre mellem begrebet adgang til farvandene og begrebet adgang til fiskeressourcerne. Selv om Kongeriget Spanien efter overgangsperiodens udløb atter får adgang til Nordsøen og Østersøen, indebærer dette ikke, at de spanske fartøjer har adgang til disse to farvandes fiskebestande i samme omfang som de medlemsstaters fartøjer, der var omfattet af den oprindelige eller senere fordelinger (jf. dommen af 30.3.2006 i sagen Spanien mod Rådet, præmis 55, og dommen af 19.4.2007 i sagen Spanien mod Rådet, præmis 35).

48 Rådet kunne med rette fastslå, at eftersom de spanske fartøjer ikke har fisket i Nordsøen og Østersøen i mere end 20 år, var den manglende tildeling af kvoter ikke i strid med princippet om relativ stabilitet for så vidt angår fangst af de berørte arter. Det følger heraf, at Rådet ligeledes med rette har vurderet, at Kongeriget Spanien ikke befandt sig i en situation svarende til situationen for de medlemsstater, hvis fartøjer for nylig havde fisket i disse farvande i den relevante referenceperiode (jf. dommen af 30.3.2006 i sagen Spanien mod Rådet, præmis 56, og dommen af 19.4.2007 i sagen Spanien mod Rådet, præmis 36).

49 Det skal tilføjes, at den manglende mulighed for Kongeriget Spanien i overgangsperioden for at deltage i nye fordelinger af fiskekvoterne på grund af et rent

midlertidigt lovbestemt forbud mod at få adgang til Nordsøen og Østersøen, ikke ændrer denne konklusion. Det følger ikke heraf, at Rådet skulle have ændret fordelingsnøglen efter udløbet af denne periode for at tage hensyn til Kongeriget Spaniens interesser. I modsætning til det, som denne medlemsstat har gjort gældende under den skriftlige forhandling og i retsmødet, er det nemlig på ingen måde godtgjort, at Kongeriget Spanien, såfremt der ikke havde været forbud mod adgang til de berørte farvande i overgangsperioden, ville have opnået visse kvoter til fangst af de arter, der var genstand for en fornyet fordeling i denne periode.

50 Det bemærkes videre, at de argumenter, som Kongeriget Spanien har gjort gældende, og som er gengivet i denne doms præmis 37, ikke ændrer den konklusion, der fremgår af præmis 47. Den omstændighed, at de arter, der er underlagt kvoter, i højere grad er økonomisk værdifulde end andre arter, indebærer ikke, at en medlemsstat skal have tildelt bestemte kvoter. Den påståede økologiske risiko er ikke påvist. Den manglende mulighed for at foretage visse udvekslinger af kvoter følger af, at de ikke er blevet tildelt. Artikel 20, stk. 5, i forordning nr. 2371/2002 fastsætter blot muligheden for at udveksle de kvoter, som medlemsstaterne råder over. Den giver ikke i øvrigt ret til at få tildelt kvoter.

51 Følgelig har Rådet ikke forskelsbehandlet Kongeriget Spanien, når det ved forordning nr. 27/2005 eller ved senere fordelinger i overgangsperioden har behandlet Kongeriget Spanien anderledes end de medlemsstater, som var omfattet af den oprindelige fordeling af fiskekvoter før Kongeriget Spaniens tiltrædelse af Fællesskabet.

52 På baggrund af det ovenfor anførte må anbringendet om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling forkastes.

Anbringende om tilsidesættelse af tiltrædelsesakten

Parternes argumenter

53 Den spanske regering har anført, at forordning nr. 27/2005 forlænger overgangsperioden ud over det i tiltrædelsesakten fastsatte, hvilket er i strid med dens bestemmelser, idet Spanien ved den anfægtede forordning ikke er blevet tildelt en del af de fiskekvoter i EF-farvandene i Nordsøen og Østersøen, som blev fordelt efter Spaniens tiltrædelse af Fællesskabet.

54 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at hvis undtagelserne i tiltrædelsesakten udvides til at gælde ud over den heri fastsatte overgangsperiode, svarer det til at se bort fra, at de er usædvanlige, midlertidige og begrænsede.

55 Kongeriget Spanien har tilføjet, Domstolen ganske vist tog stilling til en tilsidesættelse af tiltrædelsesakten i dommen af 30. marts 2006 i sagen Spanien mod Rådet, men at den foreliggende sag er forskellig herfra, for så vidt som forordning nr. 27/2005 i modsætning til den forordning, der var genstand for nævnte dom, bl.a. vedrører kvoter, der blev tildelt for første gang i 2005, hvilket udgør nye fiskerimuligheder.

56 Rådet har gjort gældende, at tiltrædelsesaktens bestemmelser ophørte med at finde anvendelse ved overgangsperiodens udløb, og at de således ikke længere kan udgøre et kriterium for bedømmelse af lovligheden de foranstaltninger, som Rådet har vedtaget.

57 Derudover indeholder tiltrædelsesakten hverken noget krav om eller nogen bestemmelser om en revision af kvotefordelingen.

58 Rådet har tilføjet, at tiltrædelsesaktens artikel 156-164, der indeholder overgangsbestemmelserne, ikke fastsætter den måde, hvorpå Rådet skal fordele de nye fiskerimuligheder i 2005, dvs. flere år efter at disse bestemmelser ophørte med at finde anvendelse.

Domstolens bemærkninger

59 Det bemærkes, at tiltrædelsesaktens artikel 156-164 udelukkende regulerer den ordning, der finder anvendelse på fiskeriområdet i overgangsperioden. Disse bestemmelser kan således i princippet ikke påberåbes til støtte for krav vedrørende en periode, der begynder efter overgangsperiodens ophør (jf. dommen af 30.3.2006 i sagen Spanien mod Rådet, præmis 64, og dommen af 19.4.2007 i sagen Spanien mod Rådet, præmis 44).

60 Desuden fremgår det ikke af tiltrædelsesakten, at Rådet var forpligtet til senere at ændre den fordelingsnøgle for fiskerimulighederne, der var vedtaget efter Kongeriget Spaniens tiltrædelse i løbet af overgangsperioden.

61 Selv om den ordning, der finder anvendelse i overgangsperioden, pr. definition er midlertidig, indebærer dette ikke, at samtlige de heri fastsatte restriktioner automatisk ophører ved periodens udløb, såfremt de samtidig fremgår af den gældende fællesskabsret, som medlemsstaten er bundet af. Som fastslået i præmis 29 i dommen af 30. marts 2006 i sagen Spanien mod Rådet, indgår den fordelingsnøgle, der er fastsat ved den ordning, som var gældende på tidspunktet for Kongeriget Spaniens tiltrædelse, i den gældende fællesskabsret. Denne fordelingsnøgle gælder i princippet, indtil den ændres ved en retsakt fra Rådet.

62 For så vidt angår de kvotefordelinger, der blev gennemført i løbet af overgangsperioden, reguleres disse ikke af tiltrædelsesakten, men derimod af forordningerne om fastsættelse af de pågældende kvoter og af princippet om relativ stabilitet (jf. dommen af 30.3.2006 i sagen Spanien mod Rådet, præmis 66, og dommen af 19.4.2007 i sagen Spanien mod Rådet, præmis 47). Hvad angår den fordeling, der blev foretaget for første gang i medfør af forordning nr. 27/2005, er den heller ikke underlagt tiltrædelsesaktens bestemmelser.

63 Rådet har således ikke tilsidesat tiltrædelsesakten, for så vidt som det ikke tildelte Kongeriget Spanien bestemte fiskekvoter i Nordsøen og Østersøen ved forordning nr. 27/2005.

64 Følgelig må anbringendet om en tilsidesættelse af tiltrædelsesakten forkastes.

Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002

Parternes argumenter

65 Kongeriget Spanien har anført, at de fem arter, der er nævnt i dets skrivelse af 27. april 2006 og opregnet i denne doms præmis 23, repræsenterer nye fiskerimuligheder. Rådet har, ved ikke at tildele Kongeriget Spanien kvoter til disse arter, undladt at hensyn til denne medlemsstats interesser og har således tilsidesat bestemmelserne i artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002.

66 Rådet har medgivet, at de arter, der var genstand for en første fordeling i medfør af forordning nr. 27/2005, udgør nye fiskerimuligheder. Af de fem arter, der er nævnt af de spanske myndigheder, er det imidlertid kun følgende arter, der er fordelt på de specifikke områder for første gang i 2005, og som på dette tidspunkt udgjorde nye fiskerimuligheder:

— brosme, område IV (norske farvande)

— havtaske, område IV (norske farvande)

— lange, område IV (norske farvande)

— jomfruhummer, område IV (norske farvande).

67 Hvad derimod angår havtaske, område IIa (EF-farvande) og IV (EF-farvande), der er nævnt i denne doms præmis 23, blev denne art fordelt for første gang i 1998. Blå merlin, område IV (norske farvande), der også er nævnt i præmis 23, blev allerede fordelt inden 2002. Kongeriget Spanien har således fejlagtigt anført disse arter som nye fiskerimuligheder.

68 Hvad angår de fire nye fiskerimuligheder, som det har identificeret, har Rådet gjort gældende, at det har taget hensyn til alle medlemsstaternes interesser, herunder Kongeriget Spaniens interesser, men at det ikke følger af hensynet til disse nye muligheder, at alle medlemsstaterne skal tildeles kvoter. Rådet har fastsat en

referenceperiode fra 1999 til 2003. Da de spanske fartøjer ikke har fanget de omhandlede arter i det pågældende område i denne periode, selv om de havde muligheden, er der ikke tildelt denne medlemsstat nogen kvoter. Rådet har konkluderet, at det ikke har overskredet grænserne for det skøn, det er tillagt, og at det således ikke har tilsidesat artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002.

69 I sin replik har Kongeriget Spanien erkendt, at det har begået en fejl med hensyn til identificeringen af de arter, der repræsenterer nye fiskerimuligheder, og har medgivet, at kun de fire arter, der er nævnt af Rådet, i de specifikke områder kan anses for sådanne muligheder. Det har derimod for så vidt angår disse fire arter fastholdt, at Rådet har tilsidesat artikel 20, stk. 2.

70 Kommissionen har gjort gældende, at eftersom de fire arter, der er nævnt af Rådet, henhører under kategorien »øvrige arter«, som der blev tildelt Fællesskabet en global kvote til i medfør af forordninger inden 2005, repræsenterer de ikke nye fiskerimuligheder. Dette begreb finder kun anvendelse på arter, som Fællesskabet råder over efter at have opnået adgang til nye farvande eller nye arter.

71 Kommissionen har tilføjet, at såfremt Domstolen ikke tiltræder dens fortolkning af begrebet »nye fiskerimuligheder« og fastslår, at de fire arter, der er nævnt af Rådet, er omfattet af dette begreb, skal det under alle omstændigheder fastslås, at Rådet ikke har overskredet grænserne for sit skøn og således ikke har tilsidesat artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002.

Domstolens bemærkninger

— Indledende bemærkninger

72 Kongeriget Spanien, Rådet og Kommissionen er enige om, at det kun er de fire arter, der er nævnt af Rådet og opregnet i denne doms præmis 66, som er blevet fordelt for første gang i henhold til forordning nr. 27/2005, og det tredje anbringende i denne sag er således begrænset hertil.

73 Der er imidlertid et problem for så vidt angår formaliteten med hensyn til dette anbringende.

74 Som det nemlig er blevet nævnt i denne doms præmis 31, skal det undersøges, om Kongeriget Spanien ved at nævne disse fire arter har ændret sagsgenstanden i strid med bestemmelserne i procesreglementets artikel 38.

75 Det skal fastslås, at blandt de fire nævnte arter er havtaske nævnt i punkt 27 i Kongeriget Spaniens stævning for så vidt angår område IV, uden at det er præciseret, om der er tale om EF-farvande, norske farvande eller begge dele. I sin skrivelse af 27. april 2006 har den spanske regering nævnt havtaske, område IV (EF-farvande), men den har korrigeret denne henvisning i sin replik og gjort gældende, at der var tale om norske farvande.

76 Henset til den generelle henvisning til område IV i stævningen skal det fastslås, at samtlige farvande i dette område var omfattet og følgelig, at det tredje anbringende for så vidt angår havtaske, område IV (norske farvande), kan antages til realitetsbehandling.

77 Hvad derimod angår de tre øvrige arter er brosme og lange ikke nævnt i stævningens punkt 27, og jomfruhummer er ikke nævnt med hensyn til område IV. Det skal følgelig fastslås, at stævningen hverken omfattede brosme eller lange, og at jomfruhummer kun var nævnt med hensyn til område III. Henvisningen til disse tre arter med hensyn til område IV (norske farvande) i skrivelsen af 27. april 2006 samt i replikken udgør en udvidelse af sagsgenstanden, som skal afvises fra realitetsbehandling. Den omstændighed, at disse arter er anført i bilag I til forordning nr. 27/2005, der er genstand for den foreliggende sag, er ikke tilstrækkelig, eftersom Kongeriget Spanien alene har nedlagt påstand om annullation af forordningen, i det omfang den ikke tildeler den spanske fiskerflåde visse kvoter, og den i nævnte punkt 27 har præciseret, hvilke arter der skal være omfattet af dens tredje anbringende.

— Om anbringendet

78 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at den fordeling af havtaske i område IV (norske farvande), der er foretaget i forordning nr. 27/2005, indebærer nye fiskerimuligheder, og at Rådet ikke har taget hensyn til dets interesser, idet Rådet ikke har tildelt det nogen kvoter til denne art, hvilket er i strid med artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002.

79 Det skal undersøges, om fordelingen af havtaske i område IV (norske farvande) udgør en ny fiskerimulighed i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 20, stk. 2, og i givet fald om Rådet har taget hensyn til Kongeriget Spaniens interesser.

80 Hvad angår det første punkt er det ubestridt, at den fordeling, der er foretaget i forordning nr. 27/2005, er en første fordeling af kvoter vedrørende denne art mellem medlemsstaterne.

81 Ifølge Kommissionen er havtaske i område IV (norske farvande) imidlertid ikke nogen ny fiskerimulighed, men er en bestående fiskerimulighed, idet der ikke er tale om en art, der ikke tidligere har været omfattet af den fælles fiskeripolitik, i overensstemmelse med artikel 8, stk. 4, nr. iii), i forordning nr. 3760/92. Artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002 har erstattet denne artikel 8, stk. 4, nr. iii), og skal læses i lyset af denne. Det følger heraf, at denne art skal fordeles i overensstemmelse med princippet om relativ stabilitet i artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 og ikke under hensyn til medlemsstaternes interesser i overensstemmelse med artikel 20, stk. 2.

82 Det skal imidlertid bemærkes, at forordning nr. 2371/2002 på visse punkter er forskellig fra forordning nr. 3760/1992.

83 I forordning nr. 2371/2002 er begrebet »fiskerimuligheder« i artikel 3, litra q), defineret som en ret til at fiske, udtrykt i fangster og/eller fiskeriindsats. Hvad angår denne forordnings artikel 20, stk. 2, er ordlyden forskellig fra ordlyden af artikel 8, stk. 4, nr. iii), og bestemmer blot, at når Fællesskabet fastlægger nye fiskerimuligheder, beslutter Rådet, hvilken tildeling der skal anvendes i forbindelse med disse muligheder under hensyntagen til hver enkelt medlemsstats interesser.

84 Begrebet »nye fiskerimuligheder« skal derfor fortolkes under hensyn til opbygningen af og formålet med artikel 20, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2371/2002, i lyset af retspraksis (jf. dom af 16.6.1987, sag 46/86, Romkes, Sml. s. 2671, domme af 13.10.1992, sag C-70/90, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 5159, sag C-71/90, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 5175, og sag C-73/90, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 5191, samt dommen af 30.3.2006 i sagen Spanien mod Rådet).

85 Det fremgår således af en gennemgang af de to stykker i artikel 20, at det første vedrører bestående fiskerimuligheder, mens det andet vedrører nye fiskerimuligheder. De bestående fiskerimuligheder fordeles mellem medlemsstaterne efter princippet om relativ stabilitet.

86 Domstolen har allerede fastslået, at kravet om relativ stabilitet skal forstås således, at der ved fordelingen af fiskerimulighederne opretholdes en bestemt procentdel for hver enkelt medlemsstat, og at den oprindeligt fastsatte fordelingsnøgle fortsat finder anvendelse, så længe der ikke er blevet vedtaget en ændringsforordning (jf. bl.a. Romkes-dommen, præmis 17, og dommen af 30.3.2006 i sagen Spanien mod Rådet, præmis 27).

87 For så vidt som anvendelsen af princippet om relativ stabilitet på bestående fiskerimuligheder indebærer den fortsatte anvendelse af en fordelingsnøgle, der allerede er fastsat mellem medlemsstaterne, skal det vurderes, om etableringen af en første fordelingsnøgle mellem medlemsstaterne indebærer tildeling af nye fiskerimuligheder og en fordeling, der tager hensyn til interesserne hos hver enkelt medlemsstat. Begrebet interesse kan omfatte behovet for at opretholde den relative stabilitet i fiskeriet, men det er ikke begrænset til dette behov.

88 I modsætning til det standpunkt, som Kommissionen har gjort gældende, hvorefter en første fordelingsnøgle fastsættes for hver medlemsstat, bl.a. efter at disse har gjort brug af deres ret til at fiske i et område og efter arter, som Fællesskabet har en samlet kvote for, træffer Rådet nemlig afgørelse under hensyn til interesserne hos hver enkelt medlemsstat i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002. Eftersom der pr. definition ikke kan være tale om opretholdelse af en fordelingsnøgle i et sådant tilfælde, er det ufornødent at anvende bestemmelserne i forordningens artikel 20, stk. 1.

89 Det skal tilføjes, at den fortolkning, som Kommissionen har gjort gældende, ville føre til den paradoksale situation, at medlemsstaternes ret til adgang til nye farvande og til nye arter aldrig ville kunne kvalificeres som nye fiskerimuligheder og derfor aldrig ville gøre det muligt at tage hensyn til disse staters interesser, i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002. Dette ville være tilfældet hver gang, således som det er tilfældet i hovedsagen, en ny ret til adgang i første omgang er udformet som en samlet kvote for Fællesskabet, inden den i næste omgang fordeles mellem de enkelte medlemsstater. Det fremgår ikke af forordning nr. 2371/2002, at lovgiver således skulle have ønsket at begrænse hensynet til medlemsstaternes interesser.

90 Henset til ovenstående skal det fastslås, at den første tildeling til medlemsstaterne af havtaske i område IV (norske farvande), på grundlag af fastsættelsen af en første fordelingsnøgle for denne art i de pågældende farvande, udgør nye fiskerimuligheder.

91 Det skal herefter vurderes, om Rådet har taget behørigt hensyn til Kongeriget Spaniens interesser.

92 Hvad angår en forordning på området for fiskeri inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik har fællesskabslovgiver ifølge fast retspraksis på dette område et vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver tillægges ved artikel 34 EF til 37 EF (jf. bl.a. dom af 23.3.2006, sag C-535/03, Unitymark og North Sea Fishermen's Organisation, Sml. I, s. 2689, præmis 55).

93 Det skal imidlertid undersøges, om fællesskabslovgiver har overskredet grænserne for sit skøn.

94 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at i den referenceperiode, der er valgt af Rådet, dvs. fra 1999 til 2003, forbød bestemmelserne i tiltrædelsesaktens artikel 156-164 det adgangen til de berørte farvande. Ved at bestemme, at der kun skal tildeles kvoter til medlemsstater, hvis fiskerflåde havde fanget de berørte arter, bl.a. havtaske, i denne periode, og ved ikke at tildele Kongeriget Spanien nogen kvoter til trods for, at den spanske fiskerflådes manglende tilstedeværelse i det omhandlede område skyldtes et strengt juridisk forbud, har Rådet ikke taget hensyn til dets interesser.

95 Det skal imidlertid fastslås, således som Rådet har gjort gældende i sit svarskrift og i duplikken, at tiltrædelsesaktens artikel 156-164 udelukkende vedrører adgangen til EF-farvande og ikke til norske farvande, og at Kongeriget Spaniens argument følgelig ikke er relevant.

96 Under retsmødet har Kongeriget Spanien forsøgt at fremsætte andre argumenter for at godtgøre, at det var umuligt for de spanske fartøjer at fiske i de norske farvande. Det har først og fremmest gjort gældende, at det ikke altid er let inden for et bestemt område at identificere de farvande, hvor fartøjerne udøver virksomhed, og har herefter anført, at det ikke fik tildelt nogen kvoter til de norske farvande.

97 Disse argumenter er imidlertid uden betydning, fordi havtaske, som ikke var underlagt nogen specifik kvote pr. medlemsstat, frit kunne fanges af medlemsstaternes forskellige fiskerflåder med forbehold for den samlede kvote, der gjaldt for Fællesskabet for de forskellige arter, der var omfattet heraf.

98 Det skal fastslås, at den manglende tildeling til Kongeriget Spanien eller til andre medlemsstater i øvrigt af kvoter til havtaske ikke indebærer, at Rådet har undladt at tage hensyn til disse medlemsstaters interesser.

99 Hvad angår valget af referenceperiode har Domstolen allerede fastslået, at Rådet råder over en vis fleksibilitet (jf. i denne retning dom af 25.10.2001, sag C-120/99, Italien mod Rådet, Sml. I, s. 7997, præmis 42). Perioden på fem år fra 1999 til 2003 er en nyere periode, der er tilstrækkelig lang, og fremstår ikke som kritisabel.

100 Ved kun at tildele kvoter til havtaske til medlemsstater, hvis fartøjer allerede havde fanget denne art i løbet af denne periode, og ved ikke at tildele nogen til Kongeriget Spanien med den begrundelse, at de spanske fartøjer ikke havde foretaget sådanne fangster, selv om de havde ret til adgang til det pågældende område, har Rådet ikke overskredet grænserne for sit skøn.

101 Tredje anbringende bør derfor forkastes.

102 Da Kongeriget Spanien ikke har fået medhold i nogen af sine anbringender, vil Rådet være at frifinde.

Sagens omkostninger

103 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger. I henhold samme artikels stk. 4, første afsnit, bærer Kommissionen sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.

3) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter