DOMSTOLENS DOM
13. oktober 1992 *

I sag C-71/90,

Kongeriget Spanien, først ved Carlos Bastarreche Sagües og derefter ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Alberto Navarro González samt Abogado del Estado Rosario Silva de Lapuerta, der er bemyndiget til at repræsentere den spanske regering for De Europæiske Fællesskabers Domstol, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4-6, boulevard E. Servais,

sagsøger,

mod

Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved direktør Arthur Alan Dashwood, Den Juridiske Tjeneste, og juridisk konsulent John Carbery, bistået af Germán-Luis Ramos Ruano, Den Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Xavier Herlin, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridiske konsulenter Robert Caspar Fischer og Francisco José Santaolalla, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Roberto Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

* Processprog: spansk.

Forbundsrepublikken Tyskland ved Regierungsdirektor Ernst Röder og Oberregierungsrat Joachim Karl, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Tyske Ambassade, 20-22, avenue Émile Reuter,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved J. E. Collins, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Barrister Christopher Vajda, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Britiske Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Rådets forordning (EØF) nr. 4049/89 af 19. december 1989 om fordeling for 1990 af visse fangstkvoter mellem medlemsstaterne for fartøjer, der udøver fiskeri i Norges eksklusive økonomiske zone og i fiskerizonen omkring Jan Mayen (EFT L 389, s. 44),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene C. N. Kakouris og M. Zuleeg samt dommerne G. F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida og M. Diez de Velasco,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtig D. Triantafyllou,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. februar 1992,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. maj 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 20. marts 1990 har Kongeriget Spanien i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Rådets forordning (EØF) nr. 4049/89 af 19. december 1989 om fordeling for 1990 af visse fangstkvoter mellem medlemsstaterne for fartøjer, der udøver fiskeri i Norges eksklusive økonomiske zone og i fiskerizonen omkring Jan Mayen (EFT L 389, s. 44). Denne forordning er en opfølgning af fiskeriaftalen mellem Fællesskabet og Kongeriget Norge (EFT 1980 L 226, s. 48), samt af høringerne mellem de kontraherende parter om tildeling for 1990 af fangstkvoter til Fællesskabets fartøjer i Norges fiskerizone.

2 Rådet har udstedt den anfægtede forordning på grundlag af artikel 11 i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1). I denne forordning er der bl.a. fastsat bevaringsforanstaltninger, som ifølge artikel 2 særlig kan bestå i en begrænsning af fiskeriindsatsen, især ved begrænsning af fangstmængderne.

3 I denne forbindelse hedder det i artikel 3 i forordning nr. 170/83, at skulle det for en fiskeart eller beslægtede fiskearter vise sig påkrævet at begrænse fangsternes størrelse, fastsættes årligt det samlede antal fangster af de enkelte bestande eller grupper af bestande (herefter benævnt »TAC«), den andel, der står til rådighed for Fællesskabet, samt eventuelt de samlede fangster, som er indrømmet tredjelande, og de særlige betingelser, der skal gælde for disse fangster. Den andel, der står til rådighed for Fællesskabet, forhøjes med de samlede fangster, som Fællesskabet opnår uden for de farvande, der hører under medlemsstaternes jurisdiktion eller højhedsområde.

4 I øvrigt hedder det i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 170/83, at »de fangstmængder, der står til rådighed for Fællesskabet, som omhandlet i artikel 3, fordeles mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver enkelt medlemsstat sikres et relativt stabilt fiskeri med hensyn til hver af de pågældende bestande«. I samme artikels stk. 2 hedder det videre, at Rådet på grundlag af en rapport, som Kommissionen skal forelægge inden den 31. december 1991 om fiskerisituationen i Fællesskabet, den økonomiske og sociale udvikling i kystområderne, bestandenes størrelse og forventede udvikling, efter proceduren i traktatens artikel 43 fastsætter eventuelt nødvendige justeringer i fordelingen af ressourcerne mellem medlemsstaterne.

5 Endelig hedder det i artikel 11 i forordning nr. 170/83, at valget af bevaringsforanstaltninger, fastsættelsen af TAC og den andel, der står til rådighed for Fællesskabet, samt fordelingen mellem medlemsstaterne af denne mængde vedtages af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen. De forordninger, hvorved TAC fastsættes for de fiskearter, som skal bevares, og hvorved den fangstmængde, der er til rådighed for Fællesskabet, fordeles mellem medlemsstaterne, er blevet udstedt hvert år siden 1983 på dette grundlag.

6 Ved Rådets 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 fordelt de disponible ressourcer i Fællesskabets farvande på grundlag af de tre kriterier, der er anført i forordningens præambel: det traditionelle fiskeri, behovene i områder, hvor den lokale befolkning er særlig afhængig af fiskeriet og de dertil knyttede industrier, samt mistede fangstmuligheder i tredjelandes farvande.

7 De samme kriterier har ligget til grund for fordelingen af de disponible ressourcer uden for Fællesskabets farvande i medfør af aftaler med tredjelande, som er gen-

stand for forskellige rådsforordninger. Dette gælder f.eks. forordningerne (EØF) nr. 173/83 af 25. januar 1983 om ændring af forordning (EØF) nr. 370/82 om forvaltning af og kontrol med visse fangstkvoter for 1982 for fartøjer, som fører en medlemsstats flag, og som udøver fiskeri i det regulerede område, der er defineret i NAFO-konventionen (EFT L 24, s. 68), nr. 174/83 af 25. januar 1983 om fordeling mellem medlemsstaterne af fangstkvoter tildelt Fællesskabet for 1982 i henhold til fiskeriaftalen mellem Fællesskabet og Canada (EFT L 24, s. 70), nr. 175/83 af 25. januar 1983 om fordeling mellem medlemsstaterne af visse fangstkvoter for fartøjer, der udøver fiskeri i Norges økonomiske zone og i fiskerizonen omkring Jan Mayen (EFT L 24, s. 72), og nr. 176/83 og 177/83 af 25. januar 1983 om fordeling mellem medlemsstaterne af fangstkvoter for fartøjer, der udøver fiskeri i svenske farvande (EFT L 24, s. 75) og i færøske farvande (EFT L 24, s. 77).

8 Procentsatserne for fordelingen, der er fastsat på grundlag af fiskeriet i referenceperioden 1973-1978, og som de tildelte mængder er udtryk for, er ikke blevet ændret siden 1983 og er blevet anvendt ved samtlige senere fordelinger. Den Portugisiske Republiks og Kongeriget Spaniens tiltrædelse af Fællesskabet den 1. januar 1986 har ikke ført til nogen ændring af fordelingsnøglen, hvorfra de to nye medlemsstater er udelukket.

9 Vedrørende de gældende fællesskabsbestemmelser, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

10 Til støtte for sine påstande har sagsøgeren fremført to anbringender om henholdsvis tilsidesættelse af princippet om et relativt stabilt fiskeri og tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om et relativt stabilt fiskeri

11 Sagsøgeren har anført, at Rådet ved at udstede den anfægtede forordning, som udelukker Kongeriget Spanien fra fordelingen, har anvendt det i artikel 4, stk. 1, i ovennævnte forordning nr. 170/83 fastsatte princip om et relativt stabilt fiskeri på en fejlagtig måde, for så vidt som Rådet ikke har taget hensyn til Kongeriget Spaniens legitime ønsker om at opnå fangstmængder, der er til rådighed uden for Fællesskabet, og som er tildelt Fællesskabet som helhed.

12 Til støtte for dette anbringende har sagsøgeren i det væsentlige fremført to argumenter.

13 For det første har sagsøgeren anført, at den i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 170/83 omhandlede revisionsklausul ikke er den eneste måde, hvorpå man kan tilpasse den i 1983 fastsatte fordelingsnøgle til nye omstændigheder. Rådet har selv erkendt i en erklæring, der blev optaget i mødeprotokollen ved vedtagelsen af forordning nr. 170/83, at der — selv før den formelle ændring af fordelingssystemet — ved vurderingen af den relative stabilisering af de kvoter, som tildeles medlemsstaterne, skal tages hensyn til de forskellige omstændigheder, som vil kunne indvirke væsentligt på den generelle situation, på baggrund af hvilken den oprindelige fordeling blev fastsat. Ifølge sagsøgeren udgør nye medlemsstaters tiltrædelse en væsentlig ændring af situationen, da den oprindelige fordelingsnøgle omfattede ti medlemsstater, hvilket ikke længere svarer til Fællesskabets sammensætning. I øvrigt betyder tiltrædelsesaktens tavshed på dette punkt, at princippet om et relativt stabilt fiskeri skal anvendes under hensyntagen til Fællesskabets nye sammensætning.

14 For det andet gør sagsøgeren gældende, at de fangstmuligheder, der er tildelt Fællesskabet i medfør af aftalen med Norge, har været systematisk underudnyttet af de begunstigede medlemsstater. Derfor ville princippet om relativ stabilitet inden for fiskeriet ikke være blevet overtrådt, såfremt der var tildelt andre medlemsstater fangstmuligheder, da de medlemsstater, der har været de eneste, der har nydt fordel af dette princip, aldrig har udtømt deres samlede kvoter.

15 Inden gennemgangen af de fremførte argumenter bemærkes, at Domstolen i sin dom af 16. juni 1987 (sag 46/86, Romkes, Sml. s. 2681) allerede har haft lejlighed til at udtale sig om, hvorvidt de kvotefordelinger, der har fundet sted efter den oprindelige fordeling i 1983, er forenelige med kravet om relativ stabilitet i henhold til forordning nr. 170/83. I dommens præmis 17 har Domstolen således udtalt, at dette krav om relativ stabilitet skal forstås således, at der ved fordelingen opretholdes en bestemt procentdel for hver enkelt medlemsstat. Domstolen har videre udtalt, at ved at bestemme, at Rådet efter proceduren i traktatens artikel 43 kan fastsætte eventuelle nødvendige justeringer i fordelingen af ressourcerne mellem medlemsstaterne, viser artikel 4, stk. 2, at den fordelingsnøgle, der oprindelig var fastsat i henhold til artikel 4, stk. 1, og på grundlag af artikel 11, fortsat finder anvendelse, så længe der ikke er udstedt en ændringsforordning efter den procedure, som blev fulgt ved udstedelsen af forordning nr. 170/83.

16 For så vidt angår argumentet om Kongeriget Spaniens tiltrædelse af Fællesskabet den 1. januar 1986 bemærkes, at en medlemsstats tiltrædelse er en objektiv kendsgerning, som ikke i sig selv kan have retlige følger, idet vilkårene for tiltrædelsen er fastsat i den tilsvarende akt.

17 Det hedder i den pågældende tiltrædelsesakts artikel 2, at fra tidspunktet for tiltrædelsen er bestemmelserne i de oprindelige traktater og de af Fællesskabets institutioner før tiltrædelsen vedtagne retsakter bindende for de nye medlemsstater og gælder i disse stater på de vilkår, som er fastsat i disse traktater og i selve tiltrædelsesakten.

18 Det står fast, at der i tiltrædelsesakten (artikel 167 for Spaniens vedkommende) med hensyn til fiskeriet og navnlig de eksterne ressourcer er fastsat en integrationsordning, hvorefter Fællesskabet skal overtage forvaltningen af fiskeriaftaler, der er indgået af de nye medlemsstater med tredjelande inden tiltrædelsen, og hvorefter de nye medlemsstater midlertidigt opretholder de rettigheder og forpligtelser, der følger af disse aftaler, indtil Rådet har truffet passende afgørelser med henblik på bevarelse af fiskeriaktiviteterne i henhold til nævnte aftaler.

19 Herefter er det i overensstemmelse med tiltrædelsesaktens artikel 2 den gældende fællesskabsret, der finder anvendelse, navnlig princippet om relativ stabilitet, således som dette er fastsat i forordning nr. 170/83, der i øvrigt ikke er blevet ændret, bortset fra den tekniske tilpasning af stemmeantallet i forbindelse med den i artikel 14, stk. 2 (bilag I, punkt XV, i tiltrædelsesakten), fastsatte beslutningsprocedure, og således som princippet er fortolket af Domstolen.

20 Dette argument bør derfor forkastes.

21 Det bør imidlertid fremhæves, at selv om tiltrædelsesakten ikke, som den kunne have gjort, berører den eksisterende situation med hensyn til fordeling af eksterne fiskeressourcer, er forholdet ikke desto mindre det, at Kongeriget Spanien siden tiltrædelsen har befundet sig i samme situation som de medlemsstater, der ikke var omfattet af den oprindelige fordeling.

22 Det følger heraf dels, at denne medlemsstat har ret til at deltage i fordelingen af nye fangstmuligheder, som eventuelt er blevet disponible i medfør af aftaler med tredjelande, som er indgået efter tiltrædelsen, og som vedrører fiskeressourcer, der endnu ikke er fordelt, dels, at den nævnte stat ved den eventuelle revision af systemet i henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 170/83 kan gøre sine ønsker gældende på lige fod med alle de øvrige medlemsstater.

23 Hvad angår argumentet om en påstået underudnyttelse af kvoterne, bemærkes, at de fangstmuligheder, der er tildelt Fællesskabet i medfør af en aftale med et tredjeland, i virkeligheden, således som Rådet i øvrigt har bemærket, uden at der er fremført overbevisende indvendinger overhovedet, bygger på prognoser med hensyn til bestandenes størrelse og udvikling, som kan vise sig at være forkerte og ikke

at svare til de mængder, der kan fiskes. Herefter kan den blotte konstatering af, at fangstresultaterne er mindre end prognoserne, ikke skabe en forpligtelse til at foretage en ny fordeling for det følgende år. Det skal tilføjes, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at de begunstigede medlemsstater frivilligt har undladt at udnytte de fangstkvoter, de havde fået tildelt i medfør af den anfægtede forordning.

24 Da dette andet argument således ikke kan tages til følge, må hele anbringendet om tilsidesættelse af princippet om relativ stabilitet i fiskeriet forkastes.

Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

25 Sagsøgeren har anført, at Rådet ved at udstede den anfægtede forordning uden at tage Kongeriget Spanien med i fordelingsnøglen har tilsidesat det i traktatens artikel 7 fastsatte princip om forbud mod forskelsbehandling.

26 Til støtte for sit anbringende gør sagsøgeren for det første gældende, at den spanske flåde i referenceperioden, dvs. mellem 1973 og 1978, udøvede en omfattende fiskerivirksomhed i norske farvande. En hensyntagen til dette traditionelle fiskeri ved fastsættelsen af fordelingsnøglen er i overensstemmelse med ovennævnte dom af 16. juni 1987 i Romkes-sagen, hvori Domstolen udtalte, at fordelingssystemet ikke er i strid med det i traktatens artikel 7 fastsatte princip om forbud mod forskelsbehandling, da den enkelte medlemsstats fiskere herved tvinges til at begrænse deres fiskeri til de mængder, de fangede, inden fællesskabsordningen til bevarelse af fiskeressourcerne trådte i kraft.

27 Sagsøgeren har for det andet gjort gældende, at anbringendet om forskelsbehandling ligeledes bygger på det forhold dels, at de nye medlemsstater, samtidig med at de i forhold til Fællesskabet har mistet retten til at forhandle om fiskeriaftaler med

tredjelande, udelukkes fra de fangstmuligheder, som Fællesskabet opnår ved selv at forhandle med tredjelandene om sådanne aftaler, dels, at de øvrige medlemsstater har fået fordel af fiskeriaftaler, som Spanien havde indgået med tredjelande før tiltrædelsen, mens Spanien udelukkes fra de kvoter, som Fællesskabet opnår i medfør af aftaler, som det har indgået i samme periode.

28 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at sagsøgerens situation ikke kan sammenlignes med situationen for de øvrige medlemsstater, der er omfattet af fordelingerne, hvis man tager hensyn til tiltrædelsesaktens bestemmelser om de nye medlemsstaters integration i den fælles fiskeripolitik, navnlig for så vidt angår de allerede disponible eksterne fiskeressourcer, der blev fordelt ved tiltrædelsen.

29 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. 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. Denne vurdering berøres ikke af, at de nye medlemsstater ved tiltrædelsen mistede kompetencen til at indgå selvstændige aftaler, hvilket stiller dem i samme situation som de øvrige medlemsstater, eller af, at de ikke har fået noget til gengæld for de eksterne ressourcer, de har bragt med sig ind i Fællesskabet.

30 Derfor bør anbringendet om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling ligeledes forkastes.

31 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at sagsøgte bør frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

32 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Kongeriget Spanien har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger. I overensstemmelse med artikel 69, stk. 4, bærer Kommissionen og de medlemsstater, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger. Kommissionen, Forbundsrepublikken Tyskland og Det Forenede Kongerige bærer deres egne omkostninger.

Due Kakouris Zuleeg

Mancini Joliet Moitinho de Almeida Diez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. oktober 1992.

J.-G. Giraud O. Due

Justitssekretær Præsident