DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

9. september 2004 *

I sag C-304/01,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF,

anlagt den 2. august 2001,

Kongeriget Spanien først ved R. Silva de Lapuerta, dernæst ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved T. van Rijn og S. Pardo Quintillán, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), og dommerne C. Gulmann, J.-P. Puissochet, J.N. Cunha Rodrigues og N. Colneric,

generaladvokat: J. Kokott,
justitssekretær: ekspeditionssekretær Múgica Arzamendi,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. oktober 2003,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. november 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om annullation af Kommissionens forordning (EF) nr. 1162/2001 af 14. juni 2001 om foranstaltninger for genopbygning af kulmulebestanden i ICES-underområde III, IV, V, VI og VII og ICES-afsnit VIII a, b, d og e og om dertil knyttede betingelser for kontrol af fiskerfartøjers aktiviteter (EFT L 159, s. 4, herefter »den anfægtede forordning«).

Retsforskrifter

Forordning (EØF) nr. 3760/92

2 Artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1), der var gældende på tidspunktet for anlæggelsen af den foreliggende sag, bestemte:

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

Med henblik herpå indføres der en fællesskabsordning for forvaltning af udnyttelsen, der skal sikre en varig ligevægt mellem ressourcer og udnyttelse i de forskellige fiskeriområder.«

3 Som det fremgår af ordlyden af forordning nr. 3760/92 er det Rådet for Den Europæiske Union, der efter fremgangsmåden i EF-traktatens artikel 43 (efter ændring nu artikel 37 EF) vedtager de væsentligste bestemmelser vedrørende denne ordning, medmindre andet er fastsat. I visse tilfælde kan Kommissionen dog vedtage hasteforanstaltninger.

4 Det fremgår således af 18. betragtning til forordningen, at »det er nødvendigt, at der kan vedtages hasteforanstaltninger i tilfælde af alvorlige forstyrrelser, der kan bringe virkeliggørelsen af målsætningerne for bevarelsen af ressourcerne i fare«.

5 I denne forbindelse bestemmer artikel 15 i forordning nr. 3760/92:

»1. I tilfælde af alvorlige forstyrrelser, der kan bringe virkeliggørelsen af bevarelsen af ressourcerne i fare, træffer Kommissionen på begæring af en medlemsstat eller på eget initiativ afgørelse om passende foranstaltninger, der højst må vare i seks måneder, som skal meddeles medlemsstaterne og Europa-Parlamentet, og som straks finder anvendelse.

2. Hvis Kommissionen modtager en begæring fra en medlemsstat, træffer den afgørelse herom inden for en frist på ti arbejdsdage.

3. Medlemsstaterne kan indbringe den afgørelse, Kommissionen har truffet i overensstemmelse med stk. 1, for Rådet inden for en frist på ti arbejdsdage fra meddelelsen af afgørelsen.

4. Rådet kan med kvalificeret flertal træffe en anden afgørelse inden for en frist på en måned.«

Den anfægtede forordning

6 Den anfægtede forordning blev vedtaget på grundlag af artikel 15 i forordning nr. 3760/92. Vedtagelsen fulgte advarsler fremsat af Det Internationale Havundersøgelsesråd (herefter »ICES«) i november 2000 om, at den nordlige kulmulebestand var i fare for at bryde sammen, samt møder i Rådet (fiskeri) den 14. og 15. december 2000, hvor Rådet og Kommissionen fandt, at det var nødvendigt hurtigt at opstille en genopbygningsplan for denne bestand.

7 Som det fremgår af fjerde betragtning til den anfægtede forordning, har den til formål, »[u]middelbart [...] [at reducere] fangsterne af kulmuleungfisk [...] ved at der indføres en generel forøgelse af maskestørrelsen i trukne redskaber til fangst af kulmule [...], [ved] at der oprettes geografiske områder, hvor der er stor forekomst af kulmuleungfisk, og indføres en bestemmelse om, at fiskeri med trukne redskaber kun må finde sted i disse områder, hvis det er redskaber med stor maskestørrelse, [og ved] at der indføres supplerende betingelser til at sikre, at fangst af kulmuleungfisk med bomtrawl reduceres«.

8 I denne forbindelse bestemmer den anfægtede forordnings artikel 2:

»1. Uanset artikel 4, stk. 4, og artikel 15 i forordning (EF) nr. 850/98 må fangster af kulmule (Merluccius merluccius) om bord på fartøjer, der medfører trukne redskaber med en maskestørrelse på 55 mm til 99 mm, ikke overstige 20% af vægten af den samlede fangst af marine organismer om bord.

2. Betingelserne i stk. 1 gælder ikke for fartøjer med en længde overalt på under 12 m, der går i havn igen senest 24 timer efter dets sidste udsejling.«

9 Artikel 3-5 i den anfægtede forordning opstiller en række supplerende regler om maskestørrelse for bomtrawl og bundtrukne redskaber, der anvendes i de områder, der er omfattet af denne forordning, og om afgrænsningen af de geografiske områder, der nyder særlig beskyttelse på grund af det store antal kulmuleungfisk, mens nævnte forordnings artikel 6-13 indeholder visse regler, der har til formål dels at sikre pålidelige oplysninger om fangsterne såvel som om kulmulelandinger, dels at sikre overholdelse af de bevarelsesforanstaltninger, der således er fastsat. Blandt sidstnævnte regler findes bl.a. reglen om tilstedeværelse af observatører om bord på fiskerfartøjer, hvis flagstat er en medlemsstat, og reglen om pligten til at lande kulmulefangster i dertil udpegede havne.

Faktiske omstændigheder, der ligger til grund for søgsmålet, samt anbringenderne fremsat til støtte herfor

10 Under henvisning til den mulighed, der er tillagt det i medfør af artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 3760/92, fremlagde Kongeriget Spanien ved skrivelse af 21. juni 2001 et forslag om ændring af den anfægtede forordning for Rådet. Med udgangspunkt i den hævede diskriminerende karakter af undtagelsen i nævnte forordnings artikel 2, stk. 2, blev det foreslået helt at ophæve nævnte bestemmelse med henblik på at sikre samme betingelser for fiskeri for alle fartøjer uanset deres længde og varigheden af deres udsejlinger.

11 Det spanske forslag blev først vurderet af Rådets »gruppe vedrørende den interne fiskeripolitik« på dens møde den 28. juni 2001 og herefter af De Faste

Repræsentanters Komité på dens møde den 11. juli 2001, men blev endeligt afvist af Rådet den 20. juli 2001, idet ingen anden medlemsstat støttede det.

12 Da Kongeriget Spanien er af den opfattelse, at denne afvisning kan skade dets interesser, har det anlagt nærværende sag, og har til støtte herfor fremsat tre anbringender om henholdsvis anvendelse af fejlagtigt retsgrundlag og manglende kompetence for Kommissionen til at vedtage den anfægtede forordning, tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling samt manglende begrundelse for forordningen.

Om søgsmålet

Første anbringende

13 Med sit første anbringende har Kongeriget Spanien i det væsentlige anfægtet Kommissionens kompetence til at vedtage den anfægtede forordning. Ifølge den spanske regering giver artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 3760/92 — som udgør det eneste retsgrundlag for den anfægtede forordning — nemlig Kommissionen en begrænset normativ kompetence, som denne institution alene kan gøre brug af i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse, det vil i det væsentlige sige, at der skal være tale om alvorlige forstyrrelser, der kan bringe virkeliggørelsen af bevarelsen af ressourcerne i fare, at Kommissionens foranstaltninger skal være passende, og at nævnte foranstaltningers varighed er begrænset til seks måneder. I det foreliggende tilfælde er to af disse betingelser imidlertid ikke opfyldt. Den spanske regering har ikke bestridt, at situationen for kulmulebestanden er kritisk, men har ikke desto mindre gjort gældende, at de hasteforanstaltninger, der er fastsat i den anfægtede forordning (herefter »de anfægtede foranstaltninger«), ikke er passende, således som det kræves i medfør af artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 3760/92, og ikke finder tidsbegrænset anvendelse.

14 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt de foranstaltninger, der er vedtaget i medfør af artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 3760/92, er passende, har den spanske regering gjort gældende, at denne betingelse skal fortolkes således, at den indebærer vedtagelsen af foranstaltninger af hastende og særlig karakter med henblik på at afhjælpe problemer inden for den pågældende fiskerisektor. I nærværende sag opfylder de anfægtede foranstaltninger på ingen måde disse krav, fordi den anfægtede forordning blev vedtaget seks måneder efter, at Rådet og Kommissionen fastslog nødvendigheden af hurtigt at opstille en genopbygningsplan for kulmulebestanden. Det følger heraf, at Rådet i løbet af denne periode på seks måneder havde alle muligheder for at vedtage passende beskyttende foranstaltninger i overensstemmelse med de sædvanlige regler, og bl.a. efter proceduren i artikel 4 i forordning nr. 3760/92, uden at det havde været nødvendigt at anvende undtagelsesproceduren i forordningens artikel 15.

15 Den spanske regering har endvidere rejst spørgsmål om selve den effektive virkning af de anfægtede foranstaltninger. Den spanske regering har i denne forbindelse gjort gældende, at et forbud mod adgang til visse fiskeriområder eller et forbud mod at fange en bestemt type fisk ville have været mere egnede foranstaltninger til at undgå uoprettelige skader på kulmulebestanden end foranstaltninger — som desuden er omkostningskrævende for såvel fiskerne som medlemsstaterne — såsom forøgelse af maskestørrelserne eller udtrykkelig udpegning af landingshavne.

16 Hvad for det andet angår betingelsen om begrænsning i tid for så vidt angår iværksættelsen af foranstaltninger vedtaget af Kommissionen har den spanske regering anført, at denne betingelse heller ikke er opfyldt i nærværende sag, fordi den anfægtede forordning ikke indeholder nogen bestemmelse om begrænsning af dens tidsmæssige anvendelse.

17 I denne forbindelse skal det indledningsvis bemærkes, at selv om det fremgår af ordlyden af forordning nr. 3760/92, at Rådet i princippet er den institution, der har kompetence til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at indføre

en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur, og bl.a. i henhold til nævnte forordnings artikel 4, stk. 1, på at træffe fællesskabsforanstaltninger med henblik på fastsættelse af betingelserne for adgang til farvande og ressourcer og for udnyttelse af dem, er Kommissionen ikke desto mindre kompetent til i medfør af samme forordnings artikel 15, stk. 1, at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige »[i] tilfælde af alvorlige forstyrrelser, der kan bringe virkeliggørelsen af bevarelsen af ressourcerne i fare«. Denne kompetence, som kan udøves på begæring af en medlemsstat eller på Kommissionens eget initiativ, svarer til de hensyn, der fremgår af 18. betragtning til ovennævnte forordning, hvorefter det er nødvendigt, at der kan vedtages hasteforanstaltninger »i tilfælde af alvorlige forstyrrelser, der kan bringe virkeliggørelsen af målsætningerne for bevarelsen af ressourcerne i fare«.

18 I den foreliggende sag har den spanske regering ikke bestridt, at der er tale om en sådan forstyrrelse, idet den kritiske situation for den nordlige kulmulebestand blev bekræftet på såvel fællesskabsplan af Rådet og Kommissionen som på internationalt plan af ICES. Den spanske regerings kritik angår varigheden af den procedure, der ledte til vedtagelsen af de anfægtede foranstaltninger og disse foranstaltningers upassende karakter, såvel som den retsusikkerhed, der knytter sig til fraværet i den anfægtede forordning af præciseringer af disse foranstaltningers varighed.

19 Hvad angår den første del af dette anbringende skal det bemærkes, at således som det bl.a. fremgår af ordlyden af anden betragtning til forordning nr. 3760/92, har den til formål at sikre en rationel og ansvarlig udnyttelse af alle levende akvatiske ressourcer og akvakultur, hvilket skal ske under hensyntagen til såvel fiskerisektorens interesse i dens langsigtede udvikling samt de økonomiske og sociale forhold, der gør sig gældende i sektoren, som til forbrugernes interesser. Under hensyn til disse formål er der ingen grund til at fortolke samme forordnings artikel 15, stk. 1, hvorved Rådet har delegeret kompetence til Kommissionen til at træffe passende foranstaltninger i tilfælde af alvorlige forstyrrelser, der kan bringe virkeliggørelsen af bevarelsen af ressourcerne i fare, indskrænkende.

20 Selv om det af de betingelser, som Rådet har undergivet Kommissionens udøvelse af denne kompetence, såvel som i øvrigt af ordlyden af 18. betragtning til forordning nr. 3760/92, fremgår, at Kommissionen skal træffe de passende foranstaltninger inden en rimelig tid, undergiver forordningens artikel 15 imidlertid ikke udøvelsen af denne kompetence en særlig betingelse vedrørende foranstaltningernes uopsættelighed. I et tilfælde som det foreliggende, hvor Kommissionen ikke har modtaget en begæring fra en medlemsstat, fastsætter bestemmelsen endvidere ingen bestemt frist, inden for hvilken Kommissionen skal handle for ikke at miste sin kompetence. Det fremgår desuden ikke på nogen måde af forordningen, at fællesskabslovgiver har haft til hensigt at begrænse denne delegation af kompetence til Kommissionen, således at sidstnævnte ikke længere kan handle, hvis Rådet selv er i stand til at træffe de passende foranstaltninger.

21 I det foreliggende tilfælde kan Kommissionen ikke foreholdes at have forsinket vedtagelsen af de anfægtede foranstaltninger unødvendigt. Det er ubestridt, at Kommissionen allerede i januar 2001 — dvs. blot et par uger efter at Rådet og Kommissionen fastslog nødvendigheden af hurtigt at opstille en genopbygningsplan for kulmulebestanden — indledte de drøftelser, der var nødvendige for at nå til en aftale om arten af de foranstaltninger, der skulle træffes, og at disse drøftelser, som den spanske regering desuden var dybt inddraget i, fortsatte indtil vedtagelsen af den anfægtede forordning. Det er desuden ubestridt, at på datoen for vedtagelsen af nævnte foranstaltninger var betingelsen om alvorlige forstyrrelser, der kan bringe virkeliggørelsen af bevarelsen af ressourcerne i fare, fortsat opfyldt, idet den nordlige kulmulebestand stadig befandt sig på et kritisk niveau.

22 Af disse grunde kan den spanske regerings anbringende, hvorefter Kommissionen på grund af den forsinkelse, hvormed de pågældende foranstaltninger blev truffet, skulle have mistet den kompetence, som er tillagt den i medfør af artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 3760/92, ikke tiltrædes.

23 For så vidt som den spanske regering med sit første anbringendes første led bestrider de anfægtede foranstaltningers passende karakter ved at rejse spørgsmål om disses effektive virkning, skal det endvidere bemærkes, at Kommissionen har en vid skønsbeføjelse i tilfælde som i den foreliggende sag, hvor det er nødvendigt at vurdere såvel en kompliceret situation som arten og omfanget af de foranstaltninger, der skal træffes. Ved domstolskontrollen med en sådan kompetence må den efterprøvende ret derfor begrænse sig til at undersøge, om myndighedens afgørelse er behæftet med en åbenlys vildfarelse eller magtfordrejning, eller om myndigheden klart har overskredet grænserne for sit skøn (jf. i denne retning dom af 19.2.1998, sag C-4/96, NIFPO og Northern Ireland Fishermen's Federation, Sml. I, s. 681, præmis 41 og 42, af 5.10.1999, sag C-179/95, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 6475, præmis 29, og af 25.10.2001, sag C-120/99, Italien mod Rådet, Sml. I, s. 7997, præmis 44).

24 I det foreliggende tilfælde har den spanske regering ikke godtgjort, at Kommissionen har begået en sådan fejl eller magtfordrejning under udøvelsen af sin kompetence eller videre, at den klart har overskredet grænserne for sit skøn. I denne forbindelse har Kommissionen ved at beslutte at træffe foranstaltninger, som ikke tilsigter at forbyde fiskeri af kulmule eller at forbyde fiskerfartøjer adgang til bestemte geografiske områder, men som udelukkende går ud på at begrænse antallet af tilladte fangster og at forøge maskestørrelsen på de trukne redskaber, der anvendes hertil, derimod fuldt ud taget hensyn til såvel alle levende akvatiske ressourcer og akvakultur som til fiskerisektorens interesse i dens langsigtede udvikling. Et totalt fangstforbud ville nemlig have kunnet medføre meget alvorligere skadevirkninger, ikke blot for kulmulefiskere, men ligeledes for fiskere, der fanger andre arter, idet fangst af kulmule traditionelt set, således som Kommissionen har gjort gældende uden på dette punkt at blive modsagt af den spanske regering, sker i forbindelse med blandet fiskeri.

25 Det følger af ovenstående, at det første anbringendes første led skal forkastes.

26 Hvad angår det første anbringendes andet led, hvorefter Kommissionen skulle have overskredet grænserne for sin kompetence og tilsidesat retssikkerhedsprincippet, idet ingen af den anfægtede forordnings bestemmelser præciserer varigheden af de anfægtede foranstaltninger, skal det fastslås, at intet i den anfægtede forordning støtter den opfattelse, hvorefter disse foranstaltninger skulle være gældende længere end seks måneder.

27 Den anfægtede forordning er nemlig udtrykkeligt vedtaget i medfør af artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 3760/92, som klart bestemmer, at de foranstaltninger, som træffes af Kommissionen, »højst må vare i seks måneder«. I fraværet af en bestemmelse, som udtrykkeligt fastsætter det modsatte — og selv om Kommissionen udtrykkeligt burde have præciseret den periode, hvor den anfægtede forordning var gældende — svarer denne periode nødvendigvis, således som generaladvokaten har anført i punkt 35 i forslaget til afgørelse, til en periode på seks måneder regnet fra tidspunktet for de anfægtede foranstaltningers ikrafttræden, som er den maksimale varighed i henhold til nævnte bestemmelse i forordning nr. 3760/92, der er det eneste grundlag for den anfægtede forordning.

28 På grundlag af samtlige ovenstående bemærkninger skal det fastslås, at Kommissionen havde kompetence til at vedtage den anfægtede forordning.

29 Følgelig må det første anbringende forkastes.

Andet anbringende

30 Med sit andet anbringende har Kongeriget Spanien anfægtet den sondring, som Kommissionen har foretaget i den anfægtede forordnings artikel 2, stk. 2, mellem fartøjer med en længde overalt på under 12 meter — der går i havn igen senest 24 timer efter deres sidste udsejling — og fartøjer, der overstiger denne længde. Ifølge den spanske regering er denne sondring udtryk for forskelsbehandling, idet den i højere grad er byrdefuld for den spanske fiskerflåde end for de øvrige medlemsstaters flåder. På grund af den væsentlige afstand mellem de spanske kyster og de områder for fangst af kulmule, der er omfattet af den anfægtede forordning, kan spanske fiskere i praksis alene anvende fartøjer med en længde overalt på mere end 12 meter og være borte længere end 24 timer, mens fiskere fra de øvrige medlemsstater, hvis kyster ligger nærmere nævnte fiskeriområder, kan udøve deres virksomhed med fartøjer med en længde overalt på under 12 meter og af den grund nyde fordel af undtagelsen i artikel 2, stk. 2.

31 Indledningsvis skal det bemærkes, at princippet om forbud mod forskelsbehandling indebærer, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet.

32 I den foreliggende sag er den behandling, som gives fartøjer med en længde overalt på mere end 12 meter, forskellig fra den, der gives fartøjer med en længde overalt på under 12 meter, der går i havn igen senest 24 timer efter deres sidste udsejling. Parterne i sagen er uenige dels, om de situationer, som nævnte behandling finder anvendelse for, kan anses for ensartede, dels, og navnlig, om denne forskelsbehandling er objektivt begrundet.

33 Hvad angår ensartetheden af de situationer, der er omfattet af den anfægtede forordning, befinder små fartøjer sig, således som Kommissionen har gjort gældende, objektivt set i en situation, der er forskellig fra den, der gælder for øvrige fartøjer. For det første er deres muligheder for fiskeri i sagens natur begrænset til kystnære områder, fordi små fartøjer, til forskel fra større eller tungere fartøjer, normalt ikke har mulighed for at nå frem til fiskeriområder, der befinder sig i åbent hav. For det andet er små fartøjers virksomhed karakteriseret ved at være »opportunistisk« i den forstand, at de fanger de fiskearter, der befinder sig i de områder, de gennemsejler, og deres fiskerivirksomhed er som udgangspunkt ikke begrænset til en enkelt fiskeart.

34 Det følger heraf, at situationen for små fartøjer og situationen for større fartøjer i dette omfang ikke kan anses for at være ensartede.

35 Hvad angår begrundelsen for den forskelsbehandling, som den anfægtede forordning undergiver de to kategorier af fartøjer, har Kommissionen gjort gældende, at såfremt den ordning, der er fastsat i den anfægtede forordning, skulle finde anvendelse for små fartøjer, ville det indebære, at de pågældende virksomheder skulle udstyre deres fartøjer med fangstnet med en maskestørrelse på 100 mm eller derover, hvilket ikke blot ville medføre, at ejere af små fartøjer skulle foretage betydelige økonomiske investeringer, men ligeledes ville kunne indebære mindre landinger af andre fiskearter, og således på denne måde bringe de pågældende virksomheders eksistens i fare. At påtvinge små fartøjer en sådan ordning under disse omstændigheder ville således være uforholdsmæssigt, ligeledes i betragtning af de anfægtede foranstaltningers midlertidige karakter, idet anvendelsen af ordningen er begrænset til seks måneder.

36 I lyset af sådanne socio-økonomiske faktorer var undtagelsen i den anfægtede forordnings artikel 2, stk. 2, til fordel for små fartøjer således objektivt begrundet

ifølge Kommissionen, og dette så meget desto mere som det samlede antal landinger af kulmule udført af denne type fartøjer er meget lavt. Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at disse maksimalt står for 4% af den samlede fangst af denne fiskeart.

37 Den spanske regering har anfægtet undtagelsen i den anfægtede forordnings artikel 2, stk. 2, idet den har gjort gældende, at bestemmelsen ikke hviler på et teknisk grundlag, idet maskestørrelsen ifølge regeringen ikke har nogen sammenhæng med fartøjers længde, og landinger, der udføres af små fartøjer, i øvrigt vil være mere egnede til at skade bestanden af kulmule end landinger, der foretages af fartøjer med en længde overalt på mere end 12 meter.

38 Den spanske regerings første argument kan ikke tiltrædes. Således som det nemlig fremgår af Kommissionens indlæg, hviler de argumenter, som Kommissionen har fremsat som begrundelse for nævnte undtagelse, ikke på nogen som helst sammenhæng mellem fartøjers længde og nettenes maskestørrelse, men tager udgangspunkt i de skæbnesvangre konsekvenser, som anvendelsen af ordningen i den anfægtede forordning ville have for små fartøjer i lyset af den særlige form for fiskeri, de udøver.

39 For så vidt angår den spanske regerings andet argument har den ikke fremlagt noget overbevisende bevis til støtte for sit anbringende om, at landinger foretaget af fartøjer med en længde overalt på mindre end 12 meter i højere grad skulle være til hinder for formålet om beskyttelse af kulmulebestanden end landinger, der foretages af fartøjer med en længde overalt på mere end 12 meter.

40 Selv om Kommissionen under retsmødet har præciseret, at den deler den spanske regerings synspunkt, hvorefter der er en højere koncentration af kulmuleungfisk i kystnære områder, hvor mindre fartøjer driver fangst, end i områder længere fra kysten, har Kommissionen ligeledes gentaget den vurdering, som er fremført i dens skriftlige indlæg, hvorefter fangst af kulmule udført af de fartøjer, der er omfattet af undtagelsen i den anfægtede forordnings artikel 2, stk. 2, kun udgør en meget lille del på i alt 4% af den samlede fangst af denne fiskeart.

41 Direkte adspurgt om dette forhold under retsmødet har den spanske regering ikke kunnet fremlægge andre tal vedrørende kulmulefangster, selv om den bestrider den procentdel, som Kommissionen har gjort gældende. Den spanske regering har i denne forbindelse begrænset sig til at gøre gældende, at der i Spanien ikke findes fartøjer med en længde overalt på mindre end 12 meter, der kan nyde godt af denne undtagelse, og at vurderingen af fangster foretaget af denne type fartøjer derfor bør foretages med udgangspunkt i flagstaten.

42 Under disse betingelser kan anbringendet om, at fangster foretaget af fartøjer med en længde overalt på mindre end 12 meter i højere grad skulle være mere til hinder for formålet om beskyttelse af kulmulebestanden end fangster, der foretages af fartøjer med en længde overalt på mere end 12 meter, ikke tiltrædes.

43 Det følger af ovenstående, at den spanske regering hverken har gendrevet Kommissionens vurdering, hvorefter situationen for små fartøjer og situationen for større fartøjer ikke kan anses for at være ensartede, eller de argumenter, som Kommissionen har gjort gældende med henblik på at godtgøre, at den forskellige behandling af disse to typer af fartøjer var objektivt begrundet. Under disse betingelser har den spanske regering ikke godtgjort, at undtagelsen i den anfægtede forordnings artikel 2, stk. 2, er diskriminerende.

44 Denne konklusion støttes endvidere af en række supplerende forhold, som fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen.

45 Det skal først og fremmest bemærkes, at ved at begrænse anvendelsen af undtagelsen til små fartøjer, der går i havn igen senest 24 timer efter deres sidste udsejling, har Kommissionen truffet en foranstaltning, der sikrer, at den vedtagne undtagelse alene finder anvendelse for de fartøjer, som de hensyn, der begrunder undtagelsen, faktisk gælder for, dvs. de fartøjer, hvis fiskerivirksomhed nødvendigvis er begrænset til kystnære områder, og som driver fiskerivirksomhed, der kan betegnes som »opportunistisk«.

46 I modsætning til det, den spanske regering har gjort gældende, hvorefter den spanske flåde bliver særligt ramt af den anfægtede forordning, skal det videre fastslås, at de øvrige medlemsstaters flåder befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med den, der gælder for den spanske flåde, for så vidt som den afstand, der skal tilbagelægges for at nå frem til de områder, der er omfattet af den anfægtede forordning, på samme måde er for stor til, at små fartøjer, hvis flagstat er en af disse stater, kan nyde fordel af undtagelsen i den anfægtede forordnings artikel 2, stk. 2. Det drejer sig i overensstemmelse med sagens akter bl.a. om den belgiske og den nederlandske flåde.

47 Endelig skal det bemærkes, at de spanske fiskere, der ejer fartøjer med en længde overalt på mindre end 12 meter, under alle omstændigheder ikke kunne være omfattet af de anfægtede foranstaltninger, fordi det fremgår af såvel den anfægtede forordnings titel som dens artikel 1 vedrørende forordningens territoriale anvendelsesområde, at den ikke finder anvendelse for ICES-underområde VIII c og IX a og b, som i praksis svarer til de områder, der befindes sig langs de spanske og portugisiske kyster. Som generaladvokaten har anført i punkt 48 og 50 i forslaget til afgørelse, kan mindre spanske fiskerfartøjer således udøve deres sædvanlige virksomhed inden for nævnte områder inden for rammerne af de kvoter, der er tildelt Kongeriget Spanien.

48 På grundlag af ovenstående skal anbringendet om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling forkastes i det hele.

Tredje anbringende

49 Med sit tredje anbringende har Kongeriget Spanien gjort gældende, at der er sket tilsidesættelse af begrundelsespligten som fastsat i artikel 253 EF. Kongeriget Spanien har i denne forbindelse gjort gældende, at betragtningerne til den anfægtede forordning ikke indeholder nogen redegørelse for de grunde, der førte Kommissionen til at sondre mellem fartøjer med en længde overalt på mindre end 12 meter og fartøjer med en længde overalt på mere end 12 meter, når der, som det er tilfældet i nærværende sag, ikke er nogen direkte forbindelse mellem maskestørrelsen på net eller trawl og fiskerfartøjers længde overalt, og at undtagelsen i denne forordnings artikel 2, stk. 2, ikke er en foranstaltning, der på specifik måde sikrer bevarelse af kulmulebestanden.

50 I denne forbindelse bemærkes, at selv om den begrundelse, som i henhold til fast praksis kræves i henhold til artikel 253 EF, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. bl.a. dommen i sagen Italien mod Rådet, præmis 28, og dom af 11.9.2003, sag C-445/00, Østrig mod Rådet, Sml. I, s. 8549, præmis 49), stilles der derimod ikke krav om, at denne begrundelse skal angive alle forskellige relevante faktiske eller retlige momenter. Spørgsmålet, om en retsakts begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, skal vurderes i forhold til ikke blot ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. Dette gælder så meget desto mere, når medlemsstaterne har været dybt inddraget i udarbejdelsen af den omtvistede retsakt og således kender de begrundelser, som ligger til grund for retsakten (jf. bl.a. dommen i sagen Italien mod Rådet, præmis 29, dommen i sagen

Østrig mod Rådet, præmis 99, og dom af 6.11.2003, sag C-293/00, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 12775, præmis 55 og 56).

51 Det følger desuden ligeledes af fast retspraksis, at begrundelsespligtens omfang afhænger af, hvilken retsakt der er tale om, og at begrundelsen, når der er tale om almengyldige retsakter, kun behøver at angive de samlede omstændigheder, som har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, som den skal opfylde. I denne forbindelse har Domstolen bl.a. præciseret, at hvis det formål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, ville være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art, som institutionen har truffet (jf. bl.a. dom af 7.11.2000, sag C-168/98, Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 9131, præmis 62, og af 9.9.2003, sag C-361/02 P, Kik, Sml. I, s. 8283, præmis 102).

52 Det er utvivlsomt, at dette netop er tilfældet i nærværende sag. For det første har Kommissionen nemlig i fjerde betragtning til den anfægtede forordning klart angivet formålet med forordningen og de foranstaltninger, der skal træffes med henblik på opfyldelsen heraf.

53 For det andet var den spanske regering, som anført i denne doms præmis 21, dybt inddraget i udarbejdelsen af den anfægtede forordning og de drøftelser, der gik forud for vedtagelsen, således at den spanske regering på præcis måde havde kendskab til såvel begrundelserne for vedtagelsen heraf samt de foranstaltninger, som Kommissionen havde til hensigt at træffe for at hindre kulmulebestanden i at bryde sammen. Kommissionen tog desuden hensyn til særlige vanskeligheder, som disse foranstaltninger kunne forårsage visse grupper af fiskere.

54 Under disse omstændigheder havde Kommissionen ikke pligt til i betragtningerne til forordningen at redegøre for de forhold, der kunne begrunde undtagelsen i dennes artikel 2, stk. 2, til fordel for fartøjer med en længde overalt på under 12 meter.

55 I lyset af ovenstående bemærkninger skal det tredje anbringende forkastes i det hele.

56 Da ingen af de tre anbringender, som Kongeriget Spanien har gjort gældende til støtte for sit søgsmål, kan tages til følge, bør Kommissionen frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

57 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Spanien at betale sagens omkostninger.

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

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.

Underskrifter