DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 9 september 2004 *

I mål C-304/01,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG,

som väckts den 2 augusti 2001,

Konungariket Spanien, inledningsvis företrätt av R. Silva de Lapuerta, sedan av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av T. van Rijn och S. Pardo Quintillán, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: spanska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans (referent) samt domarna C. Gulmann, J.-P. Puissochet, J.N. Cunha Rodrigues och N. Colneric,

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M. Múgica Arzamendi,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter att förhandling hållits den 16 oktober 2003,

och efter att den 18 november 2003, ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Spanien har genom sin ansökan yrkat ogiltigförklaring av kommissionens förordning (EG) nr 1162/2001 av den 14 juni 2001 om fastställande av åtgärder för kummelbeståndets återhämtning i ICES-delområde III, IV, V, VI och VII och ICES-område VIIIa, b, d, e och villkor i samband med detta för kontroll av fiskefartygens verksamhet (EGT L 159, s. 4) (nedan kallad den omtvistade förordningen).

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EEG) nr 3760/92

2 I artikel 2.1 i rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk (EGT L 389, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 4, s. 154), som var i kraft när förevarande talan väcktes, föreskrevs följande:

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

I detta syfte införs därför ett gemenskapssystem för styrning av utnyttjandet som skall göra en varaktig balans mellan resurserna och utnyttjandet av dem möjlig inom de olika fiskeområdena."

3 Såsom framgår av lydelsen av förordning nr 3760/92 skall Europeiska unionens råd, om inte annat fastställts, i enlighet med förfarandet i artikel 43 i EG-fördraget (nu artikel 37 EG i ändrad lydelse) anta de huvudsakliga tillämpningsbestämmelserna för detta system. I vissa fall har dock även kommissionen behörighet att vidta extraordinära åtgärder.

4 Det framgår således av artonde skälet i nämnda förordning att "[b]estämmelser bör införas om extraordinära åtgärder i fall av allvarliga störningar som hotar att äventyra målen för bevarandet av resurserna".

5 I detta hänseende föreskrivs följande i artikel 15 i förordning nr 3760/92:

"1. Vid en allvarlig och oväntad störning som hotar att äventyra bevarandet av resurserna skall kommissionen på begäran av en medlemsstat eller på eget initiativ besluta om lämpliga åtgärder som får tillämpas under högst sex månader och underrätta medlemsstaterna och Europaparlamentet om dessa; de åtgärder som införs skall vidtas med omedelbar verkan.

2. Om kommissionen mottar en begäran från en medlemsstat skall den fatta beslut i frågan inom tio arbetsdagar.

3. Medlemsstaterna får hänskjuta det beslut som fattats av kommissionen i enlighet med punkt 1 till rådet inom 10 arbetsdagar från den dag då de underrättats om beslutet.

4. Rådet får fatta ett annat beslut med kvalificerad majoritet inom en månad."

Den omtvistade förordningen

6 Den omtvistade förordningen har antagits med stöd av artikel 15 i förordning nr 3760/92. Den antogs som en följd av de varningar som Internationella havsforskningsrådet (nedan kallat ICES) utfärdade i november 2000 om att det nordliga kummelbeståndet riskerade att utfiskas, och av rådsmötet (fiske) den 14 och den 15 december 2000, vid vilket rådet och kommissionen ansåg att det var brådskande att upprätta en återhämtningsplan avseende det aktuella beståndet.

7 Såsom framgår av fjärde skälet i den omtvistade förordningen är dess syfte att "[omedelbart minska] [f]ångsterna av ungkummel genom att [generellt öka] maskstorleken ... på de släpredskap som används vid fiske av kummel ... och [genom att] utse geografiska områden där ungkummel förekommer rikligt och fastställa att fiske med släpredskap endast är tillåtet i dessa områden om näten har stor maskstorlek [samt genom att] fastställa ytterligare villkor för att se till att bomtrålars fångst av ungkummel minskas".

8 Mot denna bakgrund föreskrivs följande i artikel 2 i den omtvistade förordningen:

"1. Utan hinder av de villkor som anges i artikel 4.4 och artikel 15 i förordning (EG) nr 850/98 får inte fångster av kummel (*Merluccius merluccius*) som bevaras ombord på fartyg som har släpredskap med en maskstorlek på 55–99 mm överskrida 20 [procent] av vikten av den sammanlagda fångst av marina organismer som bevaras ombord.

2. De villkor som anges i punkt 1 gäller inte fartyg som är kortare än 12 meter totalt och som återvänder till en hamn inom 24 timmar från det att det senast lämnade en hamn."

9 I artiklarna 3–5 i den omtvistade förordningen föreskrivs en rad tilläggsbestämmelser i fråga om maskorna i de trålar och nät som används i de områden som omfattas av förordningen och om avgränsningen av de geografiska områden som ges ett särskilt skydd på grund av den rikliga ungkummelförekomsten. Artiklarna 6–13 i nämnda förordning innehåller vissa bestämmelser som skall garantera dels att det lämnas tillförlitliga uppgifter om kummelfångster och landning av sådan fångst, dels att de utfärdade bevarandebestämmelserna iakttas. Bland de sistnämnda bestämmelserna återfinns bland annat en bestämmelse om observatörernas besök ombord på gemenskapsfartyg som för en medlemsstats flagg och en bestämmelse om att kummelfångsten skall landas i härför utsedda hamnar.

Bakgrund till talan och de grunder som åberopats till stöd för denna

10 Konungariket Spanien utnyttjade den möjlighet som givits medlemsstaterna enligt artikel 15.3 i förordning nr 3760/92 och ingav, genom skrivelse av den 21 juni 2001, ett förslag om ändring av den omtvistade förordningen till rådet. Förslaget grundade sig på att det undantag som föreskrivs i artikel 2.2 i den nämnda förordningen ansågs vara diskriminerande och gick ut på att denna bestämmelse helt enkelt skulle upphävas för att ge samma fiskevillkor för alla trålare oavsett längd och tid utom hamn.

11 Det spanska förslaget granskades i ett första skede av rådsarbetsgruppen Gemenskapens fiskeripolitik, vid dess möte den 28 juni 2001, och därefter av

Ständiga representanternas kommitté, vid dess möte den 11 juli samma år. Rådet förkastade till slut förslaget den 20 juli 2001, eftersom ingen medlemsstat hade stött det.

12 Konungariket Spanien ansåg att det kunde skada dess intressen att förslaget hade förkastats och väckte därför förevarande talan. Till stöd för sin talan har det åberopat tre grunder, nämligen att förordningen har antagits på felaktig rättslig grund och att kommissionen saknade behörighet att anta den, att icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts samt att förordningen är bristfälligt motiverad.

Talan

Den första grunden

13 Som första grund har Konungariket Spanien ifrågasatt huruvida kommissionen var behörig att anta den omtvistade förordningen. Enligt den spanska regeringen ges kommissionen genom artikel 15.1 i förordning nr 3760/92 — som utgör den enda rättsliga grunden för den omtvistade förordningen — en begränsad normgivningsbehörighet, som endast får utövas i de fall och på de villkor som föreskrivs i denna bestämmelse, nämligen huvudsakligen vid en allvarlig och oväntad störning som hotar att äventyra bevarandet av resurserna. Vidare skall de åtgärder som kommissionen beslutar om vara lämpliga och de nämnda åtgärderna får tillämpas under högst sex månader. I förevarande fall är två av dessa villkor inte uppfyllda. Den spanska regeringen har visserligen inte ifrågasatt att situationen för kummelbeståndet är kritisk, men har gjort gällande att de extraordinära åtgärder om vilka det beslutats genom den omtvistade förordningen (nedan kallade de omtvistade åtgärderna) inte är lämpliga på sätt som krävs enligt artikel 15.1 i förordning nr 3760/92 och att tillämpningen av dem inte är begränsad i tiden.

14 Vad gäller villkoret att åtgärder som det beslutas om med stöd av artikel 15.1 i förordning nr 3760/92 skall vara lämpliga, har den spanska regeringen hävdat att detta skall tolkas så att det skall vara extraordinära och särskilda åtgärder som vidtas för att åtgärda problem inom den berörda fiskesektorn. De omtvistade åtgärderna uppfyller i förevarande fall inte på något sätt dessa krav, eftersom den omtvistade förordningen antogs först sex månader efter det att rådet och kommissionen hade fastställt att det var brådskande att upprätta en återhämtningsplan för kummelbeståndet. Det var således under denna sexmånadersperiod fullt möjligt för rådet att besluta om lämpliga åtgärder för bevarande i enlighet med de vanliga bestämmelserna, särskilt i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 3760/92, och det var därför inte nödvändigt att utnyttja det undantagsförfarande som föreskrivs i artikel 15 i denna.

15 Den spanska regeringen har vidare ifrågasatt de omtvistade åtgärdernas effektivitet. Den har härvid gjort gällande att åtgärder i form av förbud att tillträda vissa fiskezoner eller förbud att fiska en viss fiskart skulle ha varit betydligt mer lämpade för att undvika oåterkalleliga skador på kummelbeståndet än sådana åtgärder — som dessutom är mer kostsamma för fiskarna liksom för medlemsstaterna — som att öka maskstorleken i näten eller att uttryckligen utse vissa landningshamnar.

16 Vad gäller villkoret att tillämpningen av de åtgärder som kommissionen beslutat om är begränsad i tiden, har den spanska regeringen hävdat att inte heller detta är uppfyllt i förevarande fall. Den omtvistade förordningen innehåller nämligen inte någon bestämmelse i vilken det föreskrivs att dess tillämpning är begränsad i tiden.

17 Domstolen erinrar inledningsvis om följande. Av förordning nr 3760/92 framgår att rådet i princip är den institution som är behörig att besluta om lämpliga åtgärder för att inrätta ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk och att med tillämpning av

artikel 4.1 i nämnda förordning besluta om gemenskapsbestämmelser om villkor för tillträde till farvatten och fiskeresurser och för utnyttjandet av dem. Enligt artikel 15.1 i samma förordning är kommissionen emellertid behörig att besluta om sådana åtgärder som krävs "[v]id en allvarlig och oväntad störning som hotar att äventyra bevarandet av resurserna". Denna behörighet, som kommissionen kan utöva på begäran av en medlemsstat eller på eget initiativ, svarar mot de farhågor som redovisas i artonde skälet i den ovannämnda förordningen, enligt vilket bestämmelser om extraordinära åtgärder bör införas "i fall av allvarliga störningar som hotar att äventyra målen för bevarandet av resurserna".

18 Den spanska regeringen har i förevarande fall inte bestritt att det föreligger sådana allvarliga störningar. Den kritiska situationen för det nordliga kummelbeståndet har nämligen slagits fast såväl på gemenskapsnivå, av rådet och kommissionen, som internationellt, av ICES. Regeringens kritik gäller att det förfarande som utmynnade i att bestämmelserna om de omtvistade åtgärderna antogs var alltför långdraget och att åtgärderna är olämpliga. Kritiken gäller även den rättsosäkerhet som uppstår när det i den omtvistade förordningen inte anges hur länge dessa åtgärder skall gälla.

19 Vad gäller denna grunds första del erinrar domstolen om att syftet med förordning nr 3760/92, såsom särskilt framgår av lydelsen i andra skälet i förordningen, är att på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt utnyttja de levande resurserna i vattnen och inom vattenbruket samtidigt som hänsyn tas till fiskesektorns intresse av en långsiktig utveckling och de ekonomiska och sociala förhållandena inom sektorn liksom till konsumenternas intressen. Med hänsyn till detta syfte finns det inte någon anledning att tolka artikel 15.1 i samma förordning restriktivt. Enligt denna bestämmelse har rådet till kommissionen delegerat behörigheten att besluta om lämpliga åtgärder vid en allvarlig och oväntad störning som hotar att äventyra bevarandet av resurserna.

20 Även om de villkor som rådet har ställt upp för att kommissionen skall få utöva denna behörighet, liksom själva lydelsen av artonde skälet i förordning nr 3760/92, ger vid handen att kommissionen måste besluta om de lämpliga åtgärderna så snart som möjligt, förutsätts det emellertid inte i artikel 15 i denna förordning att det föreligger behov av skyndsamhet för att denna behörighet skall få utövas. Vidare föreskrivs inte, för fall som det förevarande där kommissionen inte har fått någon begäran från en medlemsstat, någon särskild tidsfrist inom vilken kommissionen måste agera för att inte förlora sin behörighet. Det framgår inte heller av förordningen att gemenskapslagstiftaren avsett att begränsa denna delegering av behörighet till kommissionen på så sätt att den sistnämnda inte längre kan agera om rådet självt kunde ha vidtagit lämpliga åtgärder.

21 Kommissionen kan i förevarande fall inte kritiseras för att i onödan ha dröjt med att anta de omtvistade bestämmelserna. Det är nämligen ostridigt att kommissionen från januari månad 2001 – det vill säga knappt några veckor efter det att rådet och kommissionen fastställt att det var brådskande att upprätta en återhämtningsplan för kummelbeståndet – inlett erforderliga diskussioner för att nå en överenskommelse om vilket slags åtgärder som skulle vidtas. Dessa diskussioner, som den spanska regeringen dessutom var delaktig i, fortgick fram till dess att den omtvistade förordningen antogs. Det är vidare ostridigt att villkoret allvarlig och oväntad störning som hotar att äventyra bevarandet av resurserna alltjämt var uppfyllt vid det datum då de nämnda åtgärderna antogs och att det nordliga kummelbeståndet alltjämt befann sig på en kritisk nivå.

22 Av dessa skäl kan den spanska regeringens uppfattning, nämligen att kommissionen förlorat den behörighet som den har enligt artikel 15.1 i förordning nr 3760/92 på grund av att det tagit alltför lång tid att anta de aktuella bestämmelserna, inte godtas.

23 I den mån som den spanska regeringen, enligt den första grundens första del, har ifrågasatt om de omtvistade åtgärderna är lämpliga genom att ifrågasätta deras effektivitet, konstaterar domstolen dessutom följande. Kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i fall som det förevarande, i vilket det är nödvändigt att utvärdera såväl en komplicerad situation som vilka slags åtgärder som skall vidtas och vilken räckvidd dessa skall ha. Domstolsprövningen av denna behörighet skall följaktligen begränsas till en kontroll av att det vid utövandet av denna behörighet inte har förekommit uppenbara fel eller maktmissbruk och att den ifrågavarande myndigheten inte på ett uppenbart sätt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 19 februari 1998 i mål C-4/96, NIFPO och Northern Ireland Fishermen's Federation, REG 1998, s. I-681, punkterna 41 och 42, av den 5 oktober 1999 i mål C-179/95, Spanien mot rådet REG 1999, s. I-6475, punkt 29, och av den 25 oktober 2001 i mål C-120/99, Italien mot rådet, REG 2001, s. I-7997, punkt 44).

24 I förevarande fall har den spanska regeringen inte visat att kommissionen har gjort sig skyldig till sådant fel eller sådant missbruk när den utövat sin behörighet eller att den på ett uppenbart sätt överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Kommissionen har antagit bestämmelser som inte innebär förbud för kummelfiske eller förbud för fiskefartyg att tillträda vissa geografiska zoner, utan endast att antalet tillåtna fångster begränsas och att nätens maskstorlek ökas. Härigenom har kommissionen tvärtom fullt ut beaktat såväl nödvändigheten av att på ett lämpligt sätt skydda de levande resurserna i vattnen och inom vattenbruket som fiskesektorns intresse av en långsiktig utveckling. Ett totalt fiskeförbud skulle nämligen kunna ge alltför omfattande skadliga konsekvenser inte endast för kummelfiskare utan även för fiskare av andra fiskarter. Av tradition bedrivs nämligen kummelfiske på blandfiskområden, såsom kommissionen har gjort gällande, i denna fråga oemotsagd av den spanska regeringen.

25 Av ovanstående följer att talan inte kan bifallas på den första grundens första del.

26 Vad gäller den första grundens andra del, enligt vilken kommissionen skall ha överskridit gränserna för sin behörighet och åsidosatt rättssäkerhetsprincipen eftersom det inte i någon av bestämmelserna i den omtvistade förordningen anges hur länge de omtvistade åtgärderna skall gälla, konstaterar domstolen att det i den nämnda förordningen inte finns något stöd för påståendet att dessa bestämmelser skulle gälla för längre tid än sex månader.

27 Den omtvistade förordningen grundar sig nämligen uttryckligen på artikel 15.1 i förordning nr 3760/92, i vilken det klart föreskrivs att de åtgärder som kommissionen beslutar om "får tillämpas under högst sex månader". I avsaknad av en uttrycklig bestämmelse med motsatt innebörd — och även om kommissionen uttryckligen borde ha angett den ifrågavarande förordningens giltighetstid — uppgår giltighetstiden med nödvändighet, såsom generaladvokaten har angett i punkt 35 i sitt förslag till avgörande, till en period på sex månader från det att bestämmelserna om de omtvistade åtgärderna trädde i kraft. Detta är den längsta period som är tillåten enligt den nämnda bestämmelsen i förordning nr 3760/92, vilken utgör den enda grunden för den omtvistade förordningen.

28 Med hänsyn till det ovan anförda finner domstolen att kommissionen var behörig att anta den omtvistade förordningen.

29 Talan kan därför inte bifallas på den första grunden.

Den andra grunden

30 Som andra grund har Konungariket Spanien ifrågasatt den skillnad som kommissionen gjort i artikel 2.2 i den ifrågasatta förordningen mellan fartyg som är kortare än 12 meter totalt — och som återvänder till en hamn inom 24 timmar från det att det senast lämnade en hamn — och fartyg som överstiger denna längd. Enligt den spanska regeringen är denna åtskillnad diskriminerande, eftersom den missgynnar den spanska fiskeflottan i större utsträckning än de andra medlemsstaternas fiskeflottor. På grund av det betydande avståndet mellan de spanska kusterna och de zoner för kummelfiske som berörs av den omtvistade förordningen, kan de spanska fiskarna endast använda fartyg som är längre än 12 meter totalt och vilkas resor överstiger 24 timmar. Fiskare från de andra medlemsstaterna däremot, vilkas kuster ligger närmare de nämnda fiskezonerna, kan bedriva sin verksamhet med fartyg som är kortare än 12 meter totalt och kan därför utnyttja det undantag som föreskrivs i nämnda artikel 2.2.

31 Domstolen erinrar inledningsvis om att likabehandlings- eller icke-diskrimineringsprincipen innebär att lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling.

32 I förevarande fall skiljer sig behandlingen av fartyg som är längre än 12 meter totalt från behandlingen av fartyg som är kortare än 12 meter totalt, under förutsättning att de sistnämnda återvänder till en hamn inom 24 timmar från det att de senast lämnade en hamn. Parterna i målet är oense om huruvida dessa två situationer är jämförbara och, framför allt, huruvida denna skillnad i behandling rättfärdigas av sakliga skäl.

33 Vad gäller frågan huruvida de situationer som avses genom den omtvistade förordningen är jämförbara, finner domstolen, såsom kommissionen har gjort gällande, att små fartyg objektivt sett befinner sig i en annan situation än andra fartyg. Deras fiskemöjligheter är av naturliga skäl begränsade till kustområdena eftersom de små fartygen, till skillnad från fartyg med större storlek eller tonnage, normalt sett inte kan tillträda fiskezoner på öppna havet. De små fartygens verksamhet kan vidare karaktäriseras som "opportunistisk", eftersom de fångar fisk som finns i de zoner de uppehåller sig i och deras fiskeverksamhet i allmänhet inte är inriktad på en enda fiskart.

34 Härav följer att situationen för små fartyg i detta hänseende inte kan anses jämförbar med situationen för större fartyg.

35 Beträffande frågan huruvida den skillnad i behandling som görs i den omtvistade förordningen mellan de två fartygskategorierna är rättfärdigad, har kommissionen gjort gällande följande. Om de bestämmelser som föreskrivs i den omtvistade förordningen tillämpades på små fartyg skulle de berörda företagen tvingas att utrusta sina fartyg med fiskenät med en maskstorlek som motsvarade eller översteg 100 mm. Detta skulle inte bara innebära avsevärda ekonomiska investeringar för ägarna till dessa små fartyg, utan också leda till mindre fångster av andra fiskarter, varigenom de berörda företagens överlevnad skulle äventyras. Med hänsyn till att de omtvistade åtgärderna var tillfälliga och att de skulle tillämpas under endast sex månader skulle det vara oproportionerligt att under sådana förhållanden tillämpa de bestämmelserna på små fartyg.

36 Enligt kommissionen är det undantag som föreskrivs i artikel 2.2 i den omtvistade förordningen för små fartyg således rättfärdigat av sakliga skäl, med hänsyn till

sådana socioekonomiska faktorer. Detta gäller i än högre grad eftersom den sammanlagda mängden kummelfångster som görs av denna fartygskategori är liten. Kommissionen har i detta hänseende hävdat att dessa fångster uppgår till högst 4 procent av de sammanlagda fångsterna av denna fiskart.

37 Den spanska regeringen har för sin del ifrågasatt det undantag som föreskrivs i artikel 2.2 i den omtvistade förordningen genom att åberopa att det saknar teknisk grund. Nätens maskstorlek har nämligen inte något samband med fartygens längd. Dessutom kan små fartygs fångster vara till mer skada för kummelbeståndets bevarande än de fångster som görs av fartyg som är längre än 12 meter.

38 Den spanska regeringens första argument kan inte godtas. Såsom följer av kommissionens yttrande är de argument som den åberopat för att rättfärdiga undantaget nämligen inte grundade på något samband mellan fartygens längd och deras näts maskstorlek. Argumenten avser de skadliga konsekvenser som skulle följa av en tillämpning av de bestämmelser som föreskrivs i den omtvistade förordningen på små fartyg med tanke på den särskilda karaktären av deras fiskeverksamhet.

39 Vad gäller det andra argument som den spanska regeringen har åberopat har denna inte lagt fram någon övertygande bevisning till stöd för sitt påstående att fångster som görs av fartyg som är kortare än 12 meter totalt innebär en större fara för målet att bevara kummelbeståndet än fångster som görs av fartyg som är längre än 12 meter.

40 Kommissionen angav vid förhandlingen att den delade den spanska regeringens uppfattning att det finns en högre koncentration av ungkummel i kustområdena där de små fartygen färdas än i de zoner som ligger längre bort från dessa kuster. Kommissionen har emellertid även upprepat den ståndpunkt den angett i sina inlagor att de kummelfångster som görs av de fartyg som avses i det undantag som föreskrivs i artikel 2.2 i den omtvistade förordningen endast utgör en mycket liten andel, högst 4 procent, av den totala fångstmängden av denna fiskart.

41 Direkt tillfrågad härom vid förhandlingen har den spanska regeringen, som bestritt den procentsats som kommissionen angett, inte kunnat lägga fram andra sifferuppgifter om kummelfångster. Regeringen har i detta hänseende endast förklarat att det i Spanien inte finns några fartyg som är kortare än 12 meter totalt som kan omfattas av det aktuella undantaget. En utvärdering av de fångster som görs av denna fartygstyp skall därför göras av fartygens flaggstat.

42 Mot denna bakgrund kan domstolen inte godta påståendet att de fångster som görs av fartyg som är kortare än 12 meter totalt innebär en större fara för kummelbeståndets bevarande än dem som görs av större fartyg.

43 Av det ovan anförda följer att den spanska regeringen inte har förmått vederlägga vare sig kommissionens påstående att situationen för små fartyg inte är jämförbar med den för större fartyg, eller de argument som kommissionen åberopat för att visa att den omtvistade skillnaden i behandling mellan dessa båda fartygskategorier var rättfärdigad av sakliga skäl. Under dessa förhållanden har den spanska regeringen inte förmått visa att det undantag som föreskrivs i artikel 2.2 i den omtvistade förordningen är diskriminerande.

44 Denna slutsats styrks av en mängd ytterligare uppgifter som framgår av handlingarna i målet.

45 Det skall till en början påpekas att kommissionen, genom att begränsa tillämpningsområdet för undantaget till små fartyg som återvänder till en hamn inom 24 timmar från det att de senast lämnade en hamn, har vidtagit en åtgärd för att garantera att undantag endast beviljas fartyg som svarar mot just de skäl som rättfärdigat undantaget, nämligen fartyg vilkas fiskeverksamhet är begränsad till kustområdena och som bedriver en "opportunistisk" verksamhet.

46 Tvärtemot vad den spanska regeringen har hävdat, nämligen att den spanska flottan särskilt drabbas av den omtvistade förordningen, konstaterar domstolen vidare att de andra medlemsstaternas flottor befinner sig i en situation som är jämförbar med den spanska flottans. Den sträcka som måste tillryggaläggas för att komma till de zoner som berörs av den omtvistade förordningen är nämligen alltför lång för att små fartyg under dessa staters flagg skall kunna omfattas av det undantag som föreskrivs i artikel 2.2 i den omtvistade förordningen. Detta gäller i synnerhet, såsom framgår av handlingarna i målet, den belgiska och den nederländska flottan.

47 Det skall slutligen påpekas att de spanska fiskare som är ägare till fartyg som är kortare än 12 meter totalt under alla förhållanden inte berörs av de omtvistade åtgärderna, eftersom det av såväl den omtvistade förordningens titel som artikel 1 i förordningen, som avser förordningens tillämpningsområde, framgår att den inte är tillämplig på ICES-områdena VIII c och IX a och b, vilka i praktiken motsvarar zonerna utanför de spanska och de portugisiska kusterna. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 48 och 50 i sitt förslag till avgörande kan de små spanska fartygen följaktligen bedriva normal verksamhet i de nämnda zonerna, inom ramen för de kvoter som tilldelats Konungariket Spanien.

48 Med hänsyn till det ovan anförda kan talan inte vinna bifall på någon del av grunden som avser att icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts.

Den tredje grunden

49 Som tredje grund har Konungariket Spanien åberopat att den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 253 EG har åsidosatts. Den har i detta hänseende gjort gällande att det i skälen i den omtvistade förordningen inte finns någon förklaring till varför kommissionen gör skillnad på fartyg som är kortare än 12 meter totalt och sådana som är längre än 12 meter totalt, när det i förevarande fall inte finns något direkt samband mellan nätens eller trålarnas maskstorlek och fiskefartygens totala längd, samt att undantaget i artikel 2.2. i denna förordning inte är en åtgärd som på något särskilt sätt främjar bevarandet av kummel.

50 Domstolen erinrar om att den motivering som krävs enligt artikel 253 EG enligt fast rättspraxis skall vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen skall klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Italien mot rådet, punkt 28, och dom av den 11 september 2003 i mål C-445/00, Österrike mot rådet, REG 2003, s. I-8549, punkt 49). Däremot krävs det inte att motiveringen innehåller alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter. Huruvida motiveringsskyldigheten i artikel 253 EG uppfyllts skall nämligen bedömas inte bara utifrån den ifrågasatta rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området. Detta gäller i än högre grad när medlemsstaten i fråga har medverkat vid utarbetandet av den ifrågasatta rättsakten och således känner till de skäl som ligger till grund för rättsakten (se bland annat domarna i de ovannämnda målen Italien

mot rådet, punkt 29, och Österrike mot rådet, punkt 99, samt dom av den 6 november 2003 i mål C-293/00, Nederländerna mot kommissionen, REG 2003, s. I-12775, punkterna 55 och 56).

51 Av fast rättspraxis framgår även att motiveringsskyldighetens omfattning är beroende av den aktuella rättsaktens beskaffenhet och att, vad beträffar rättsakter med allmän giltighet, motiveringen kan begränsas till den generella situation som har lett fram till antagandet av den och de allmänna syften som skall uppnås med den. Domstolen har i detta sammanhang särskilt angivit att det inte behövs någon särskild motivering för de olika tekniska lösningar som har valts, om det syfte som institutionen eftersträvar väsentligen framgår av den omtvistade rättsakten (se bland annat dom av den 7 november 2000 i mål C-168/98, Luxemburg mot parlamentet och rådet, REG 2000 s. I-9131, punkt 62, och av den 9 september 2003 i mål C-361/01 P, Kik, REG 2003, s. I-8283, punkt 102).

52 Det kan inte ifrågasättas att situationen är just sådan i förevarande fall. Kommissionen har nämligen i fjärde skälet i den omtvistade förordningen klart angett vilket syfte som eftersträvas med denna förordning och vilka åtgärder som är avsedda för att uppnå detta syfte.

53 Såsom redan har anförts i punkt 21 i denna dom deltog den spanska regeringen i de diskussioner och överläggningar som föregick den omtvistade förordningens antagande. Regeringen kände därför väl till såväl vilka skäl som ledde till att förordningen antogs som vilka åtgärder som kommissionen planerade för att förhindra att kummelbeståndet fiskades ut. Den sistnämnda har för övrigt beaktat de särskilda problem som dessa åtgärder kan orsaka vissa grupper av fiskare.

54 Under dessa förhållanden var kommissionen inte skyldig att i skälen i den omtvistade förordningen redovisa de skäl som motiverar undantaget i artikel 2.2 i förordningen för fartyg som är kortare än 12 meter totalt.

55 Med hänsyn till ovanstående kan talan inte heller bifallas på den tredje grunden.

56 Eftersom talan inte kan bifallas på någon av de tre grunder som Konungariket Spanien har åberopat skall den ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

57 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar domstolen (andra avdelningen) följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter