FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 13. november 2001 [1]

I — Indledning

1. De foreliggende sager vedrører spørgsmålet om retmæssigheden af de årlige fangstmængder, som blev fastlagt af Rådet ved seks forordninger for årene 1996-2001, for ansjos i bestemte fangstområder, de såkaldte ICES-områder (ICES = International Council for the Exploration of the Sea). Det drejer sig navnlig om forordningernes forenelighed med princippet om relativ stabilitet. Ifølge dette princip skal der ikke blot tages hensyn til bestandene af de pågældende fiskearter, men også til behovene i de områder, hvor befolkningen i særlig grad er afhængig af fiskeri og den hertil knyttede industri.

2. De seks forordninger tillader Den Portugisiske Republik og Den Franske Republik at udveksle fangstmulighederne for ansjos på en sådan måde, at en del af den fiskekvote for ICES-området IX, X, CECAF 34.1.1 — et område vest og sydvest for den iberiske halvø — der i første omgang tildeles Portugal, overlades til Frankrig til fiskeri i et andet naboområde — ICES-område VIII, som vedrører Biskayabugten. I det førstnævnte område er fiskekvoterne fordelt mellem Spanien og Portugal med henholdsvis 48% og 52%, og i det sidstnævnte mellem Spanien og Frankrig med henholdsvis 90% og 10%.

3. Ved dom af 5. oktober 1999 i sag C-179/95 gav Domstolen ikke Kongeriget Spanien medhold i et søgsmål vedrørende den samme regulering af ansjosfiskeriet i ICES-område VIII for året 1995 [2]. Kongeriget Spanien var af den opfattelse, at udvekslingen af kvoter i 1995 havde ført til en ulovlig forhøjelse af fangstmængden i område VIII, ulovlig, fordi den bragte den relative stabilitet i fare. Hvis fangstmængden i område VIII havde kunnet sættes op, og hvis dette var foregået efter reglerne, skulle Kongeriget Spanien efter egen opfattelse ligeledes have opnået en højere fangstmængde, da landet var berettiget til en kvote på 90% af fangstmængden i dette område. Det er Kongeriget Spaniens opfattelse, at fangstmængden ikke burde have været sat op, eftersom det drejer sig om forskellige, adskilte bestande af ansjos i de to områder; dette forhold er også aner-

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 6475.

kendt, i og med at der foreligger to forskellige fangstmængder, og altså ikke en samlet fangstmængde.

4. Ved skrivelse af 14. oktober 1999 erklærede Kongeriget Spanien, at det kun delvis anser procedurerne i de nuværende sager C-61/96, C-132/97, C-45/98 og C-27/99, som drejer sig om de tilsvarende ordninger for årene 1996-1999, for afsluttede med dommen af 5. oktober 1999. Med hensyn til klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af princippet om relativ stabilitet nåede nævnte dom ikke til nogen afklaring. På det punkt skal disse sager derfor fortsætte. Dertil kommer de to søgsmål vedrørende de tilsvarende ordninger for årene 2000 og 2001, sagerne C-81/00 og C-22/01, hvor der desuden igen tages fat på klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af forpligtelsen til en rationel og ansvarlig udnyttelse af ressourcerne. Dette punkt spillede allerede en rolle i sag C-179/95.

II — De relevante bestemmelser og de faktiske omstændigheder

1) *Fiskeripolitikkens grundtræk*

5. Fællesskabets politik inden for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne bygger på den årlige fastlæggelse af »samlede tilladte fangstmængder« (= TAC, der stammer fra den engelske betegnelse »Total Allowable Catches«, eller fra den franske »Totaux Admissibles des Captures«). Den fastlægges efter fiskearter og fiskerizoner på grundlag af videnskabelige ekspertudtalelser. TAC fordeles mellem medlemsstaterne i form af kvoter.

6. Denne politik viderefører den fremherskende praksis ved forvaltningen af fiskeriet, sådan som den forelå på det tidspunkt, hvor Fællesskabets fiskeripolitik blev fastlagt ved Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne [3]. Forordning nr. 170/83 blev senere erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur [4].

7. Forordning nr. 3760/92 regulerer de centrale spørgsmål vedrørende fiskeriet inden for Fællesskabet. Den fastsætter følgende foranstaltninger, der gælder for hvert fiskeri eller hver fiskerigruppe: Etablering af områder, hvor fiskeriaktiviteter er forbudt eller begrænset, begrænsning af udnyttelsesraterne, fastsættelse af kvantitative fangstbegrænsninger, begrænsning af tiden på havet under hensyntagen navnlig til afstanden til fiskerifarvandene, fastsættelse af, hvilket antal og hvilke typer fiskerfartøjer der kan få tilladelse til at fiske, fastsættelse af tekniske foranstaltnin-

3 — EFT L 24, s. 1.
4 — EFT L 389, s. 1.

ger for fiskeredskaber og deres anvendelsesmåde, fastsættelse af mindstemål eller mindstevægt for fisk, der må fanges, fastsættelse af incitamenter, herunder også økonomiske, til fremme af et mere selektivt fiskeri osv.

8. Den nævnte forordning bekender sig flere steder til princippet om relativ stabilitet, som er hovedemnet for den foreliggende sag. Dette princip sikrer medlemsstaterne en bestemt procentdel af fangstmulighederne [5] for markedsrelevante fiskearter, men ikke bestemte fangstmængder [6].

9. Princippet har sine rødder tilbage i 1970'erne. I forbindelse med den udvidelse af de eksklusive fiskerizoner til 200 sømil, der fandt sted i midten af 1970'erne, og medlemsstaternes heraf følgende tab af fiskerimuligheder foran tredjelandes kyster vedtog Rådet den 3. november 1976 »Haagerresolutionen«. I bilag VII til denne blev der indført en ordning for irsk og engelsk kystfiskeri, kendt som »Haager-præferencerne«. Rådet anerkendte her, at der ved gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik også skal tages hensyn til de specifikke eksistentielle behov i andre økonomisk ugunstigt stillede kystregioner, når den derboende befolkning i særlig grad er afhængig af fiskeriet og de dermed forbundne industrigrene [7]. Ved Rådets erklæring af 13. maj 1980 om den fælles fiskeripolitik [8] blev princippet om relativ stabilitet indpasset i den tidligere forordning nr. 170/83. Dennes femte, sjette og syvende betragtning er ordret identiske med tolvte, trettende og fjortende betragtning til forordning nr. 3760/92, der finder anvendelse på omstændighederne i den foreliggende sag [9] [10].

10. Tolvte, trettende og fjortende betragtning til forordning nr. 3760/92 definerer princippet om relativ stabilitet således:

»Bevarelse og forvaltning af ressourcerne skal bidrage til at skabe et mere stabilt fiskeri og skal vurderes på grundlag af en standardfordeling, der afspejler Rådets retningslinjer.

Under hensyntagen til den givne biologiske situation for bestandene skal der med denne stabilitet tages hensyn til de særlige behov i områder, hvor lokalbefolkningen er

5 — Jf. dom af 16.6.1987, sag 46/86, Romkes, Sml. s. 2671, præmis 17.

6 — Dom af 13.10.1992, forenede sager C-63/90 og C-67/90, Portugal og Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 5073, præmis 28.

7 — Af »Haagerresolutionen« blev kun bilag I offentliggjort, endda først i 1981. Ordlyden af bilag VII er dog gengivet i dom af 19.2.1998, sag C-4/96, NIFPO og Northern Ireland Fishermen's Federation, Sml. I, s. 681, præmis 4.

8 — EFT C 158, s. 2.

9 — Nævnt i punkt 6.

10 — For en detaljeret gennemgang af forordningens tilblivelseshistorie henvises til generaladvokat La Pergolas fremstilling i hans forslag til afgørelse af 30.9.1997 i sagen NIFPO og Northern Ireland Fishermen's Federation, jf. fodnote 7, punkt 4-20.

særlig afhængig af fiskeriet og den hertil knyttede virksomhed, således som Rådet besluttede i sin resolution af 3. november 1976, navnlig bilag VII.

Udtrykket tilsigtet relativ stabilitet skal forstås på denne baggrund.«

2) *Fastsættelse af fangstmængder og kvoter*

11. Med hjemmel i artikel 11 i forordning nr. 170/83 udstedte Rådet 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 [11]. Forordningen tildelte for første gang medlemsstaterne bestemte kvoter for bestemte fiskearter i bestemte områder. Den anvendte fordelingsnøgle er siden hen fortsat blevet anvendt uændret [12].

12. Ved artikel 161 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne [13] (herefter »tiltrædelsesakten«) fik Kongeriget Spanien tildelt 90% (og Frankrig 10%) af TAC for ansjos i ICES-område VIII. I henhold til tiltrædelsesaktens artikel 162 skulle der inden den 31. december 1993 foretages en tilpasning af denne ordning efter fremgangsmåden i EØF-traktatens artikel 43. Tilpasningen skulle træde i kraft fra den 1. januar 1996.

13. Denne tilpasning blev indført ved Rådets forordning (EF) nr. 1275/94 af 30. maj 1994 om tilpasning af ordningen i kapitlet om fiskeri i akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse [14]. I henhold til denne forordnings artikel 3, stk. 1, vedtager Rådet i overensstemmelse med artikel 4 og 8 i forordning nr. 3760/92 foranstaltninger, der fastsætter betingelserne for adgang til de områder og de ressourcer, der er omfattet af særbestemmelser i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 161. I henhold til stk. 2 skal det ske under overholdelse af princippet om relativ stabilitet.

14. Forordning nr. 3760/92 bestemmer i artikel 4:

»1. For at sikre en rationel og ansvarlig udnyttelse af ressourcerne på et bæredyg-

11 — EFT L 24, s. 30.

12 — Sammenlign generaladvokat La Pergolas fremstilling i hans forslag til afgørelse i sagen NIFPO og Northern Ireland Fishermen's Federation, nævnt i fodnote 10, punkt 19, samt dommen i samme sag, nævnt i fodnote 7, præmis 12.

13 — EFT 1985 L 302, s. 23.

14 — EFT L 140, s. 1.

tigt grundlag vedtager Rådet efter fremgangsmåden i traktatens artikel 43, medmindre andet er fastsat, fællesskabsbestemmelser om betingelserne for adgang til farvande og ressourcer og for udnyttelse af dem. Disse bestemmelser skal bygge på de foreliggende biologiske, socioøkonomiske og tekniske analyser og især de rapporter, der udarbejdes af den i artikel 16 omhandlede komité.

2. Disse bestemmelser kan navnlig omfatte foranstaltninger for hvert fiskeri eller hver fiskerigruppe med henblik på følgende:

a) etablering af områder, hvor fiskeriaktiviteter er forbudt eller begrænset

b) begrænsning af udnyttelsesraterne

c) fastsættelse af kvantitative fangstbegrænsninger

d) begrænsning af tiden på havet under hensyntagen navnlig til afstanden til fiskerifarvandene

[...]«

Artikel 8 bestemmer:

»1. I overensstemmelse med artikel 4 kan udnyttelsesraten reguleres ved, at den tilladte fangstmængde og om nødvendigt fiskeriindsatsen begrænses i den pågældende periode. Hvis det ikke er hensigtsmæssigt at begrænse fangsten, kan udnyttelsesgraden reguleres alene ved en begrænsning af fiskeriindsatsen.

2. [...]

3. [...]

4. Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen:

i) skal for hvert fiskeri eller hver fiskerigruppe på grundlag af hvert enkelt tilfælde og, når det er relevant, på et flerårigt grundlag, fastsætte den samlede tilladte fangstmængde og/eller den samlede tilladte fiskeriindsats; disse skal bygge på forvaltningsmålene og -strategierne, hvor sådanne er fastsat i henhold til stk. 3

ii) skal fordele fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver medlemsstat sikres relativ stabilitet i fiskeriaktiviteterne for hver af de pågældende bestande; efter anmodning fra de direkte berørte medlemsstater kan der dog tages hensyn til udviklingen i minikvoter og regelmæssige kvoteudvekslinger siden 1983 under passende hensyntagen til den samlede balance i andelene

iii) [...]

iv) [...]

v) [...]«

3) *Ordningen med kvoteudvekslinger*

15. Artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 3760/92 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kan, efter forudgående meddelelse til Kommissionen, helt eller delvis udveksle de fiskerimuligheder, de har fået tildelt.«

16. I medfør af artikel 3 i forordning nr. 1275/94 udstedte Rådet forordning (EF) nr. 685/95 af 27. marts 1995 om forvaltning af fiskeriindsatsen for så vidt angår visse fiskerizoner og visse fiskeressourcer i Fællesskabet [15]. Denne forordning nævner i første til tredje betragtning forordning nr. 3760/92 og nr. 1275/94 og princippet om relativ stabilitet.

17. Artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 685/95 fastsætter:

»1. I medfør af artikel 9 i forordning (EØF) nr. 3760/92 foretager de berørte medlemsstater en udveksling af de fiskerimuligheder, som tildeles dem, på de betingelser, som er nævnt i bilag IV, punkt 1.«

Bilag IV, punkt 1, bestemmer:

»Foranstaltninger vedrørende udveksling af visse fiskerimuligheder og begrænsning af visse tilladte fangstmængder

1. Udveksling af fiskerimuligheder

1.1. Udvekslingerne mellem Frankrig og Portugal kan forlænges stiltiende for

15 — EFT L 71, s. 5.

perioden 1995 til 2002 med forbehold af hver medlemsstats mulighed for at ændre betingelserne herfor hvert år ved den årlige fastsættelse af TAC og kvoter.

Nedenstående TAC'er omfattes af disse udvekslinger:

i) ved fastsættelsen af en fælles TAC for ansjos for ICES-område VIII og IX, afgives 80% af Portugals fiskerimuligheder årligt til Frankrig, og disse skal fiskes udelukkende i farvande under fransk overhøjhed eller jurisdiktion

[...]«

18. Blot fire dage senere, nemlig den 31. marts 1995, udstedte Rådet forordning (EF) nr. 746/95 om ændring af forordning (EF) nr. 3362/94 [16] om fastsættelse for 1995 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder [17]. Med denne forordning fik Portugal for første gang tilladelse til at fiske en del af den kvote, landet havde fået tildelt til ansjosfangst i ICES-område IX, i ICES-område VIII.

4) *De foreliggende omtvistede retsakter*

19. Kongeriget Spanien lod med sag C-179/95 foretage legalitetskontrol af forordning nr. 746/95 og nr. 685/95. Ved dom af 5. oktober 1999 frifandt Domstolen Rådet. Princippet om relativ stabilitet samt forpligtelsen til at sikre en rationel og ansvarlig udnyttelse af de levende havressourcer var ikke blevet tilsidesat i de to anfægtede forordninger [18].

20. Også de i de foreliggende sager omtvistede forordninger er blevet udstedt med hjemmel i artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 3760/92. Det drejer sig her om følgende retsakter:

— Rådets forordning (EF) nr. 3074/95 af 22. december 1995 om fastsættelse for 1996 af de samlede tilladte fangst-

16 — Rådets forordning af 20.12.1994, EFT L 363, s. 1.

17 — EFT L 74, s. 1.

18 — Nævnt i fodnote 2.

mængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder [19]

— Rådets forordning (EF) nr. 390/97 af 20. december 1996 om fastsættelse for 1997 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder [20]

— Rådets forordning (EF) nr. 45/98 af 19. december 1997 om fastsættelse for 1998 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder [21]

— Rådets forordning (EF) nr. 48/99 af 18. december 1998 om fastsættelse for 1999 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder [22]

— Rådets forordning (EF) nr. 2742/1999 af 17. december 1999 om fastsættelse for år 2000 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, og om ændring af forordning (EF) nr. 66/98 [23], og

— Rådets forordning (EF) nr. 2848/2000 af 15. december 2000 om fastsættelse for år 2001 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 [24].

21. Forordningerne fastlagde de samlede tilladte fangstmængder for årene 1996-2001. I bilaget til forordning nr. 3074/95, henholdsvis i bilag I til forordning nr. 390/97, nr. 45/98 og nr. 48/1999 samt i bilag I D til forordning nr. 2742/1999 og nr. 2848/2000 findes der både for ICES-område VIII og for ICES-område IX en særskilt TAC for ansjos. I ICES-område VIII er 90% af de til rådighed stående TAC altid blevet tildelt Spanien og de resterende 10% Frankrig. I ICES-område IX er 48% af de til rådighed stående TAC altid blevet tildelt Spanien og de

19 — EFT L 330, s. 1.
20 — EFT 1997 L 66, s. 1.
21 — EFT 1998 L 12, s. 1.
22 — EFT 1999 L 13, s. 1.
23 — EFT L 341, s. 1.
24 — EFT L 334, s. 1.

resterende 52% Portugal. Af disse 52% blev der ifølge henholdsvis note 3 [25] og 2 [26] givet tilladelse til, at der i ICES-område VIII, som befinder sig under fransk højhedsområde eller jurisdiktion, måtte fiskes 5 008 tons i hvert af årene 1996-1999 [27], 3 000 tons i alt i år 2000 [28], og i år 2001 i alt 80% af 5 220 tons, dvs. 4 176 tons [29].

22. I årene 1996-1999 blev der hvert år fastsat en præventiv TAC for begge områder. I 2000 og 2001 blev der fastsat en analytisk TAC for område VIII og en præventiv TAC for område IX. I henhold til artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 847/96 af 6. maj 1996 om supplerende betingelser for forvaltningen af TAC og kvoter fra år til år [30] »anvendes [der] præventive TAC for bestande, hvor der ikke foreligger nogen videnskabelig vurdering af fiskerimulighederne vedrørende det år, for hvilket TAC skal fastsættes; der anvendes analytiske TAC i alle andre tilfælde«.

23. TAC for ICES-område VIII har altid været på 33 000 tons. For året 2000 blev der ganske vist på grundlag af videnskabelige indberetninger kun fastsat en TAC på 16 000 tons, som imidlertid i juni 2000 på grundlag af nye videnskabelige vurderinger igen blev sat op til 33 000 tons [31].

24. TAC for ICES-område IX blev i 1996-1998 fastsat til 12 000 tons, i 1999 til 13 000 tons, og i årene 2000 og 2001 til årligt 10 000 tons.

III — Parternes påstande

25. Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:

1) — I sag C-61/96, annullation af punktet vedrørende ansjos i bilaget til forordning nr. 3074/95.

— I sag C-132/97, annullation af punktet vedrørende ansjos i bilaget [32] til forordning nr. 390/97.

25 — Forordning nr. 3074/95, nr. 390/97 og nr. 45/98.

26 — Forordning nr. 48/1999, nr. 2742/1999 og nr. 2848/2000.

27 — Forordning nr. 3074/95, nr. 390/97, nr. 45/98 og nr. 48/1999.

28 — Forordning nr. 2742/1999. Portugals kvote var på 5 220 tons.

29 — Forordning nr. 2848/2000. Portugals kvote var på 5 220 tons. I modsætning til de foregående år bestemmer denne ordning, at 80% heraf må fiskes i område VIII. Dette svarer til 4 176 tons.

30 — EFT L 115, s. 3.

31 — Rådets forordning (EF) nr. 1446/2000 af 16.6.2000 om ændring af forordning nr. 2742/1999, EFT L 163, s. 3.

32 — Helt nøjagtigt burde det hedde bilag I, idet forordning nr. 390/97 har flere bilag.

— I sag C-45/98, annullation af punktet vedrørende ansjos i bilag I til forordning nr. 45/98.

— I sag C-27/99, annullation af punktet vedrørende ansjos i bilag I til forordning nr. 48/1999.

— I sag C-81/00, annullation af punktet vedrørende ansjos for så vidt angår note 2, »ansjos, område IX, X, CECAF 34.1.1« i bilag I D til forordning nr. 2742/1999.

— I sag C-22/01, annullation af punktet vedrørende ansjos for så vidt angår note 2, »ansjos, område IX, X, CECAF 34.1.1« (EF-farvande) i bilag I D til forordning nr. 2848/2000.

2) Rådet pålægges at betale sagens omkostninger i samtlige sager.

26. Rådet har nedlagt følgende påstande:

1) Afvisning.

2) Subsidiært, frifindelse.

3) I sagerne C-81/00 og C-22/01, stadfæstelse af de principper, som Domstolens dom af 5. oktober 1999 i sagen C-179/95, Kongeriget Spanien mod Rådet, bygger på, og som stadfæstede retmæssigheden ved kvoteudvekslingen mellem Portugal og Frankrig i 1995.

4) Spanien pålægges at betale sagens omkostninger i samtlige sager.

27. Kommissionen, der intervenerer til støtte for Rådet i alle tvisterne med undtagelse af i sag C-22/01, har i sagerne C-61/96, C-132/97, C-45/98, C-27/99 og C-81/00 nedlagt følgende påstande:

1) Afvisning.

2) Subsidiært, frifindelse.

3) Spanien pålægges at betale sagens omkostninger.

IV — Parternes argumenter og vurdering

A — *Formaliteten*

1) Parternes argumenter

28. Rådet er af den opfattelse, at stævningerne i sagerne C-61/96, C-132/97, C-45/98 og C-27/99 må afvises. Under retsmødet har Rådet udvidet denne indsigelse til også at gælde sagerne C-81/00 og C-22/01, mens det under den skriftlige forhandling ikke havde bestridt, at disse sager kunne realitetsbehandles.

29. Det er i disse sager de samme parter, det drejer sig om, de samme mål, der bliver forfulgt, og de samme anbringender, der er blevet fremført, som i sag C-179/95. De er identiske med sag C-179/95, for så vidt som bestemmelsen om ansjosfangst i ICES-område VIII i bilagene til de anfægtede forordninger er identisk med bestemmelsen i forordning nr. 746/95, inklusive den omtvistede note 3, som Domstolen i dom af 5. oktober 1999 havde erklæret for retmæssig. Den retskraft, som dommen i sag C-179/95 har, hindrer derfor efter Rådets mening, at disse søgsmål kan realitetsbehandles. Den opfattelse, at sagerne har samme genstand, bekræftes af de af Domstolens præsident afsagte kendelser af 3. maj 1996, 15. maj 1997, 16. marts 1998 og 8. marts 1999, hvormed behandlingen af sagerne C-61/96, C-132/97, C-45/98 og C-27/99 blev udsat indtil Domstolens afgørelse i sag C-179/95.

30. Også Kommissionen er af den opfattelse, at sagerne bør afvises. Efter dens opfattelse bestrider Kongeriget Spanien kun de årlige fastsættelser af de samlede tilladte fangstmængder, men fastsættelserne er blot en bekræftelse af de kvoteudvekslinger, der er fastlagt i forordning nr. 685/95. Retmæssigheden af denne udveksling er blevet efterprøvet ved dommen af 5. oktober 1999 i sag C-179/95. Efter Kommissionens opfattelse er det kun forordning nr. 685/95 og dens bilag IV, punkt 1, 1.1, andet afsnit, nr. i), sidste halvsætning, der har nogen retsvirkning. Det er her og kun her, at den fælles forvaltning af ansjosforekomsterne i ICES-områderne VIII og IX, samt de nærmere regler, omfanget og den tidsmæssige udstrækning af udvekslingsaftalen mellem Frankrig og Portugal er blevet fastlagt. De efterfølgende forordninger, der fastsatte de årlige samlede tilladte fangstmængder, nøjedes med at bekræfte anvendelsen af den fælles forvaltning af ansjosforekomsterne og kvoteudvekslingerne og at udregne de procentsatser, der allerede var fastsat i forordning nr. 685/95, i tons. De anfægtede bestemmelser præciserer den logiske konsekvens af forordning nr. 685/95 uden at tilføje nye elementer. Denne forordnings retmæssighed, og især dens forenelighed med princippet om relativ stabilitet, er blevet endelig afgjort ved dommen i sag C-179/95.

31. Den spanske regering mener derimod, at sagerne kan antages til realitetsbehandling. Efter dens opfattelse giver dommen i sag C-179/95 ikke noget endeligt svar på spørgsmålet om tilsidesættelse af princippet om relativ stabilitet. Desuden drejer sagerne sig om forordning nr. 3074/95, nr. 390/97, nr. 45/98, nr. 48/1999, nr. 2742/1999 og nr. 2848/2000, som ikke var genstand for sag C-179/95. Hvis de foreliggende sager blev afvist fra realitetsbehandling, ville dette forhindre en domstolskontrol af en lovbestemmelse med et bestemt, tidsbegrænset anvendelsesområde med den begrundelse, at en bestemmelse med et analogt indhold, men gældende for et andet tidsrum, var blevet kendt lovlig. En afvisning af sagerne af formalitetsgrunde ville desuden krænke sagsøgerens retsstilling som privilegeret sagsøger. Artikel 230 EF stiller kun det formelle krav til søgsmålet, at søgsmålsfristen overholdes.

2) Bedømmelse

32. Efter fast retspraksis er den retskraft, der knytter sig til en dom, kun til hinder for, at en sag admitteres, såfremt begge sager angår de samme parter, sagernes genstand er den samme, og de støttes på samme søgsmålsgrunde [33].

33. Sagerne C-61/96, C-132/97, C-45/98, C-27/99, C-81/00 og C-22/01 angår de samme parter som i sagen C-179/95, nemlig Kongeriget Spaniens søgsmål mod Rådet. Sagerne støttes på de samme søgsmålsgrunde. Efter at Kongeriget Spanien ved skrivelse af 14. oktober 1999 delvist har trukket sagerne tilbage, drejer de sig om de anfægtede forordningers foreneli ghed med princippet om relativ stabilitet. Dette var også et af de anbringender, som sag C-179/95 støttedes på. Spørgsmålet er så, om sagerne har samme genstand som sag C-179/95.

34. Sagerne anfægter hver sin forordning, og denne påstås delvist annulleret, for så vidt den regulerer ansjosfangsten i ICES-område VIII. Disse retsakter har hver sin tidsbegrænsede gyldighed. De vedrører årrækken 1996-2000. Søgsmålet i sag C-179/95 drejede sig om en forordning for året 1995. Da den anfægtede retsakt efter fast praksis er et element af afgørende betydning for fastlæggelsen af genstanden for en retstvist [34], og da det er forskellige forordninger, der skal bedømmes i de her foreliggende sager, er der gode grunde til, at de kan antages til realitetsbehandling.

35. Rådet går et skridt videre i sin argumentation. Det fokuserer ikke blot på hver af de anfægtede retsakter, men også på

33 — Domstolens dom af 19.9.1985, forenede sager 172/83 og 226/83, Hoogovens Groep mod Kommissionen, Sml. s. 2831, præmis 9, af 1.4.1987, forenede sager 159/84, 267/84, 12/85 og 264/85, Ainsworth m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1579, præmis 3, og af 22.9.1988, forenede sager 358/85 og 51/86, Frankrig mod Parlamentet, Sml. s. 4821, præmis 12; Rettens dom af 8.3.1990, sag T-28/89, Maindiaux m.fl. mod ØSU, Sml. II, s. 59, præmis 23, og af 12.12.1996, forenede sager T-177/94 og T-377/94, Altmann m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2041, præmis 50.

34 — Rettens dom af 5.6.1996, sag T-162/94, NMB France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 427, præmis 37-39, og kendelse af 25.10.1996, sag T-26/96, Orlando Lopes mod Domstolen, Sml.Pers. I-A, s. 487, og II, s. 1357, præmis 14-16.

deres indhold. Eftersom den anfægtede bestemmelse vedrørende fangsten af ansjos i ICES-område VIII i forordning nr. 3074/95, nr. 390/97, nr. 45/98, nr. 48/1999 og nr. 2742/1999 er identisk med bestemmelsen i forordning nr. 746/95, finder Rådet, at sagerne bør afvises.

36. Herimod må det indvendes, at forordning nr. 48/1999 fastsatte en TAC på 13 000 tons for ICES-område IX, altså 1 000 tons mere end de foregående år. Også for årene 2000 og 2001 blev der fastlagt andre tal end for 1995. Forordning nr. 2742/1999 fastsatte en TAC på 16 000 tons for ICES-område VIII, som derpå ved forordning nr. 1446/2000 [35] blev sat op til 33 000 tons. Her drejer det sig for første gang om en analytisk TAC; på en sådan TAC er bestemmelserne i artikel 3 og 4 i forordning nr. 847/96 [36] blevet erklæret for uanvendelige, hvorimod samme forordnings artikel 5 er blevet erklæret for anvendelig. For ICES-område IX blev der fastsat en TAC på 10 000 tons, hvoraf 5 220 tons tilfaldt Portugal. Af disse måtte 3 000 tons fiskes i ICES-område VIII under fransk højhedsområde, altså under 80%. Også på det punkt foreligger der en ordning, der afviger fra de foregående år. Forordning nr. 2848/2000 fastsatte igen en TAC på 33 000 tons for ICES-område VIII, og igen som analytisk TAC. For ICES-område IX blev der fastsat en TAC på 10 000 tons, hvoraf 5 220 tons tilfaldt Portugal. Det bestemtes her for første gang, at 80% heraf måtte fiskes i ICES-område VIII under fransk højhedsområde. Med andre ord for første gang en procentsats svarende til kvoteudvekslingen og ikke en angivelse i tons. Som det ses af disse eksempler, er overensstemmelsen i tallene for årene 1995-1999 snarere tilfældig.

37. En afgørelse af, om sagerne kan realitetsbehandles, kan ikke afhænge af, at der for årene 1996-1999 uden nogen juridisk nødvendighed blev fastlagt en ordning, som var identisk med 1995-ordningen. De forordninger, der blev udstedt for år 2000 og 2001, giver for så vidt belæg for, at det hver gang drejer sig om en ny ordning gældende for en bestemt periode og i sit indhold uafhængig af de i de foregående år fastlagte ordninger. Dette taler for, at sagerne har forskellige genstande og derfor skal realitetsbehandles.

38. Kommissionen henviser til, at kvoteudvekslingen mellem Frankrig og Portugal allerede blev indført ved forordning nr. 685/95. Denne forordning bestemmer, at udvekslingerne »kan forlænges stiltiende for perioden 1995 til 2002«. Her rejser sig så det spørgsmål, om forordning nr. 746/95, nr. 3074/95, nr. 390/97, nr. 45/98, nr. 48/1999, nr. 2742/1999 og nr. 2848/2000 dermed bliver til identiske ordninger.

35 — Nævnt i fodnote 31.

36 — Nævnt i fodnote 30.

39. En sådan antagelse er kun svært forenelig med ordlyden af forordning nr. 685/95. Den sikrer nemlig Frankrig og Portugal ret til at ændre vilkårene for kvoteudvekslingen ved den årlige fastsættelse af de årlige samlede tilladte fangstmængder og kvoter. Forordning nr. 685/95 tillader udtrykkeligt udvekslingerne med forbehold af, at de forlænges og eventuelt tilpasses for et år ad gangen. Denne bestemmelse bygger for så vidt på, at der kommer en ny ordning hvert år. Også det taler for, at sagerne kan påkendes.

40. Det må ganske vist medgives Kommissionen, at kvoteudvekslingen i princippet allerede blev fastlagt i forordning nr. 685/95. Som følge heraf anser den de anfægtede forordninger nr. 3074/95, nr. 390/97, nr. 45/98, nr. 48/1999 og nr. 2742/1999 for en blot bekræftelse af den kvoteudveksling, der blev fastlagt i forordning nr. 685/95, og som dommen i sag C-179/95 erklærede for lovlig.

41. Heroverfor skal det dog påpeges, at Kongeriget Spanien med stævningerne i sag C-61/96, C-132/97, C-45/98, C-27/99, C-81/00 og C-22/01 i modsætning til stævningen i sag C-179/95 ikke længere anfægter lovligheden af forordning nr. 685/95. Det følger heraf, at der for så vidt ikke foreligger nogen overlapning eller ligefrem identitet med hensyn til sagens genstand.

42. Kommissionens argumentation bygger på den antagelse, at der ikke kan tillægges de anfægtede forordninger nr. 3074/95, nr. 390/97, nr. 45/98, nr. 48/1999, nr. 2742/1999 og nr. 2848/2000 noget selvstændigt normativt indhold. Kommissionen anser dem for retsakter, der bekræfter forordning nr. 685/95 med hensyn til den fælles forvaltning af ansjosforekomster og kvoteudvekslinger.

43. Dertil er at sige, at forordning nr. 685/95 ikke indeholder nogen fuldstændig ordning. Den har tværtimod behov for at suppleres. For det første giver den blot Den Franske Republik og Den Portugisiske Republik beføjelse til at forlænge kvoteudvekslingsaftalen. Den foreskriver ikke nogen udveksling og regulerer heller ikke spørgsmålet, om den tilladte forlængelse effektueres. Begge disse punkter er overladt til andre ordninger. Den her omtvistede kvoteudveksling mellem Frankrig og Portugal hviler på en aftale, der blev indgået under mødet i Rådet den 22. december 1994. Dette fremgår af tredje og fjerde betragtning til forordning nr. 746/95. Den forlængelse, der var givet tilladelse til i forordning nr. 685/95, optrådte for året 1995 i bilag I til forordning nr. 746/95. Under arten ansjos blev der for område IX, X, CECAF 34.1.1 indføjet den omtvistede note 3, ifølge hvilken Portugal måtte tage 5 008 tons af de 6 260 tons, landet havde fået tildelt af de præventive TAC for dette område, i ICES-område VIII henhørende under Frankrigs højhedsområde eller jurisdiktion. Ordningen i forordning nr. 685/95 er for det andet også ufuldstændig, for så vidt den omhand-

lede kvoteudveksling er underkastet den suspensive betingelse, at der for ICES-område VIII og IX er fastsat en fælles TAC for ansjos (»ved fastsættelsen af en fælles TAC for ansjos«). Det følger heraf, at end ikke den fælles forvaltning af ansjosforekomster for ICES-område VIII og IX er reguleret fuldstændigt i forordning nr. 685/95. Også på dette punkt henvises der til en anden ordning.

44. I lyset af forordning nr. 685/95's ufuldstændighed tilkommer der i flere henseender forordning nr. 3074/95, nr. 390/97, nr. 45/98, nr. 48/1999, nr. 2742/1999 og nr. 2848/2000 et normativt indhold. Disse fastsætter størrelsen af TAC for hvert enkelt ICES-område og hver enkelt fiskeart såvel som kvotefordelingen af dem mellem medlemsstaterne. Derudover er der heri fastsat den af Spanien anfægtede disposition, at en bestemt del af den fangstmængde, som Portugal havde fået tildelt i ICES-område IX, måtte fiskes i ICES-område VIII, der henhører under Frankrigs højhedsområde eller jurisdiktion. Om dette kan opfattes som en fastsættelse af en fælles TAC for ansjos for område VIII og IX, således at den i forordning nr. 685/95 opstillede betingelse dermed er opfyldt, er et spørgsmål, der vedrører sagernes realitet. For at kunne tage stilling til formalitetsspørgsmålet er det tilstrækkeligt at fastholde, at dette er de faktiske forhold, som Kongeriget Spanien anfægter med sine forskellige søgsmål. De reguleres hvert år ved, at de pågældende TAC fastsættes, og at der gives Portugal tilladelse til, at en bestemt del af den fangstmængde, som landet har fået tildelt i område IX, fiskes i område VIII.

45. I disse årlige forordninger reguleres kvoteudvekslingen ikke udtrykkeligt. Men den årligt tilbagevendende disposition kan betragtes som et belæg for den stiltiende forlængelse af kvoteudvekslingen, som nævnes i forordning nr. 685/95.

46. Ordningen i bilag IV til forordning nr. 685/95 bliver først indholdsmæssig fuldstændig gennem disse årlige konkretiseringer. Også det taler for at realitetspåkende sagerne.

47. De ovenstående betragtninger fører frem til spørgsmålet, om der skal tages hensyn til, at forordning nr. 3074/95, nr. 390/97, nr. 45/98, nr. 48/1999, nr. 2742/1999 og nr. 2848/2000 hænger indholdsmæssigt sammen med forordning nr. 685/95 på den beskrevne måde. For ifølge retspraksis vedrører retskraften de faktiske og retlige omstændigheder, som den pågældende retsafgørelse rent faktisk eller nødvendigvis har taget stilling til[37]. For så vidt skal der altså tages hensyn til, at der i dommen i sag C-179/95 er truffet endelig afgørelse om forordning nr. 685/95's forenelighed med fællesskabsretten.

48. Ganske vist anfægter Kongeriget Spanien, i modsætning til i sag C-179/95, ikke

37 — Dom af 19.2.1991, sag C-281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347.

længere forordning nr. 685/95 i de foreliggende sager. For så vidt er den retskraft, som dommen i sag C-179/95 har, ikke til hinder for en realitetsbehandling af de foreliggende sager. Men ved undersøgelsen af realiteten i de foreliggende sager skal der tages hensyn til denne dom, for så vidt det drejer sig om indholdet af forordning nr. 685/95.

49. Som konklusion skal det derfor fastslås, at stævningerne i sag C-61/96, C-132/97, C-45/98, C-27/99, C-81/00 og C-22/01 efter deres genstand ikke er identiske med stævningen i sag C-179/95. Den retskraft, som dommen i sag C-179/95 har, er derfor ikke til hinder for, at de kan realitetsbehandles.

B — *Realiteten*

1) Overholdelse af princippet om relativ stabilitet

50. Inden for rammerne af undersøgelsen af realiteten i sagerne vil jeg først behandle det anbringende, der drejer sig om tilsidesættelse af princippet om relativ stabilitet, og som gøres gældende i samtlige sager.

a) Parternes argumenter

51. Kongeriget Spanien er af den opfattelse, at de anfægtede forordninger reelt har tildelt Portugal en — udvekslelig — ansjoskvote i ICES-område VIII, selv om Portugal aldrig har haft nogen kvoter dér. Det er i strid med princippet om relativ stabilitet, ifølge hvilket Rådet ved fordelingen af fangstkvoterne for ICES-område VIII var forpligtet til at fastholde den procentsats, der var fastsat for Spanien og Frankrig, som ansjosbestanden i ICES-område VIII altid havde været delt mellem, dvs. at Spanien skulle tildeles 90% af TAC og Frankrig 10%.

52. Rådet er af den opfattelse, at princippet om relativ stabilitet ikke er blevet tilsidesat. Det henviser til, at der også findes andre tilfælde, hvor medlemsstater har fået tilladelse til at fiske bestemte kvoter i områder, der grænser op til de områder, de havde fået tildelt, med henblik på at opnå en bedre udnyttelse af kvoterne. Også disse udvekslinger drejede sig om biologisk forskellige fiskebestande, og der er aldrig stillet spørgsmålstegn ved deres retmæssighed. Kongeriget Spanien har selv haft gavn af denne udvekslingsmulighed for fiskearterne »glashvarre« og »havtaske« mellem områderne VI og VII.

53. Rådet bekræfter, at ansjosbestandene i ICES-område VIII og IX udgør to indbyr-

des biologisk forskellige bestande. Alligevel anser det ikke den faktisk foretagne fastsættelse af to TAC for uomgængelig, eftersom ingen af de to bestande er truet, og der i årene 1996-1999 kun blev fastsat præventive TAC. Der ville juridisk set intet være i vejen for en fælles forvaltning af de to TAC. Det er kun på grund af bestemmelsen i tiltrædelsesaktens artikel 161, at der er blevet fastsat to TAC for ICES-område VIII og IX.

54. Ved at fastsætte en særskilt TAC for ICES-område VIII og tildele 90% af denne til Spanien mener Rådet at have overholdt bestemmelsen i tiltrædelsesaktens artikel 161 og princippet om relativ stabilitet. Ved at tillade Portugal at fiske en del af den kvote, som landet havde fået tildelt, i område VIII og udveksle denne kvote med Frankrig, har det blot udnyttet sin skønsfrihed med henblik på at nå målet med at få integreret Spanien og Portugal i den fælles fiskeripolitik.

55. Rådet henviser til, at princippet om relativ stabilitet i henhold til artikel 8, stk. 4, nr. ii), i forordning nr. 3760/92 klart tillader ændringer i fangstmængderne, og især ved kvoteudveksling, sådan som det er blevet praktiseret siden 1983. Kravet om, at der her skal tages hensyn til den samlede balance, anser Rådet for opfyldt i tilfældet med Portugals kvoteoverførsel. Det når til dette resultat ved at sammenlægge de fangstmængder, der er fordelt på ICES-område VIII og IX.

56. Heller ikke Kommissionen anser princippet om relativ stabilitet for tilsidesat. De to TAC for ICES-område VIII og IX er blevet forvaltet i fællesskab. Men herved er der intet ændret ved fordelingen af kvoterne til de berørte medlemsstater, Kongeriget Spanien, Den Portugisiske Republik og Den Franske Republik. Også Kommissionen bygger her på et samlet syn på de kvoter, der er tildelt de to områder.

57. Den kvoteudveksling, som Kongeriget Spanien anfægter, er ifølge Kommissionen udtrykkeligt tilladt med hjemmel i bestemmelserne i artikel 8 og 9 i forordning nr. 3760/92. Via en fælles forvaltning af de to TAC opnås der også en samlet balance i andelene.

58. Endelig betragter Kommissionen vedtagelsen af forordning nr. 685/95 som en opblødning af princippet om relativ stabilitet. Rådet har her gjort brug af sit vide skøn, som det råder over ved beslutninger på landbrugspolitikkens område.

b) Bedømmelse

59. Dette anbringende rejser spørgsmålet, om princippet om relativ stabilitet er blevet tilsidesat ved, at Portugal i de anfægtede forordninger nr. 3074/95, nr. 390/97, nr. 45/98, nr. 48/1999, nr. 2742/1999 og nr. 2848/2000 har fået tilladelse til at fiske en del af den ansjoskvote, som landet havde fået tildelt for ICES-område IX, i ICES-område VIII.

60. Princippet om relativ stabilitet sikrer medlemsstaterne en fast procentdel af fiskerimulighederne for markedsrelevante fiskearter [38]. Stabiliteten refererer til en fisk af en given art, som befinder sig inden for et givet geografisk område [39]. Som det allerede er beskrevet i afsnittet om de relevante bestemmelser, bygger dette princip på bilag VII i »Haagerresolutionen« af 3. november 1976. Via Rådets erklæring af 30. maj 1980 vedrørende den fælles fiskeripolitik [40] blev princippet om relativ stabilitet etableret i forordning nr. 170/83 og endelig i forordning nr. 3760/92 [41] [42].

61. Det fremgår tydeligt af definitionen i tolvte-fjortende betragtning til forordning nr. 3760/92, at fordelingen af fiskerimuligheder inden for rammerne af Fællesskabets fiskeripolitik bygger på tre kriterier: Omfanget af traditionelle fiskeriaktiviteter, særlige behov i områder, hvor lokalbefolkningen er særlig afhængig af fiskeriet og den hertil knyttede virksomhed, samt især den givne biologiske situation for de enkelte bestande.

62. Stabiliteten er relativ, da den kun sikrer et krav på en procentdel af de til rådighed stående TAC, men ikke noget krav på en bestemt fangstmængde [43]. Fangstmængden er derimod variabel. Dette kan allerede udledes af kravet om hensyntagen til den givne biologiske situation for de enkelte bestande. Den tillader ikke altid den samme fangstmængde. Derudover afhænger den af den andel af den samlede tilladte fangstmængde, der tilfalder Fællesskabet. Kun denne andel, som for en del fastsættes inden for internationale organisationer, bliver givet videre til medlemsstaterne som kvote.

63. I de foreliggende sager handler det for Spanien heller ikke, som Rådet mener, om en bestemt mængde ansjos, som landet gerne vil fiske i ICES-område VIII. Det

38 — Romkes-dommen, nævnt i fodnote 5, præmis 17. Stadfæstet i dommen i sagen Portugal og Spanien mod Rådet, nævnt i fodnote 6, præmis 28.

39 — Dommen i sagen Portugal og Spanien mod Rådet, nævnt i fodnote 6, præmis 28.

40 — Nævnt i fodnote 8.

41 — Nævnt i punkt 6.

42 — For en detaljeret gennemgang af princippets tilblivelseshistorie henvises til generaladvokat La Pergolas fremstilling i hans forslag til afgørelse i sagen NIFPO og Northern Ireland Fishermen's Federation, nævnt i fodnote 7, punkt 4-20.

43 — Dommen i sagen Portugal og Spanien mod Rådet, nævnt i fodnote 6, præmis 28.

drejer sig derimod om Spaniens andel af den mængde, der er frigivet til fiskeri i ICES-område VIII.

64. Ved tiltrædelsesakten af 1985 fik Spanien i område VIII tildelt en andel af ansjosfiskeriet på 90% og Frankrig på 10%. I henhold til forordning nr. 1275/94 og nr. 685/95 tages der hensyn til disse andele ved den årlige fordeling af kvoter efter fremgangsmåden i artikel 8 i forordning nr. 3760/92. De kvoter, der tildeles medlemsstaterne, angives her i tons.

65. I den foreliggende sag skal så det spørgsmål undersøges, om denne procentuelle fordeling er blevet overholdt i forordning nr. 3074/95, nr. 390/97, nr. 45/98, nr. 48/1999, nr. 2742/1999 og nr. 2848/2000, eller om de er blevet tilsidesat ved, at Portugal i note 3, henholdsvis note 2, har fået tilladelse til at fiske en del af den kvote, som landet havde fået tildelt for ICES-område IX, i ICES-område VIII. Dette ville være tilfældet, hvis ordningen fører til, at Spanien ikke længere har 90% af den i ICES-område VIII samlede tilladte fangstmængde, og denne ændring ikke kan retfærdiggøres af en sådan kvoteudveksling, som er tilladt efter artikel 8, stk. 4, og artikel 9 i forordning nr. 3760/92.

66. Imod antagelsen om, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om relativ stabilitet, taler for det første, at princippet ikke garanterer nogen absolut fangstmængde, men kun en vis andel heraf. Denne andel kan ændres gennem udveksling af kvoter, som det udtrykkeligt står i artikel 9 i forordning nr. 3760/92. En yderligere form for ændring af andelene er en tilladelse til kvoteoverførsel fra det område, tilladelsen gælder, til tilgrænsende områder, sådan som den tilladelse, der i den foreliggende sag er givet til Portugals ansjosfiskeri, og som det også har været gældende siden forordning nr. 3074/95 for sild, kulmule, blåhvilling, makrel og glashvarre. Som det fremgår af betragtningerne til forordningerne, fandt disse kvoteoverførsler sted, »for at kvoterne [...] kan udnyttes bedre«[44]. Overførslen af den kvote, som Portugal havde fået tildelt i ICES-område IX, til ICES-område VIII er således, som Rådet med rette fremhæver, ikke noget enkeltstående tilfælde. Den fandt sted i forbindelse med en kvoteudvekslingsaftale mellem Portugal og Frankrig, der blev indgået i december 1994 og offentliggjort i bilag IV til forordning nr. 685/95.

67. Imod en tilsidesættelse af princippet om relativ stabilitet taler desuden den omstændighed, at tilladelsen til kvoteoverførslen ikke har forringet Spaniens samlede kvote i ICES-område VIII og IX hverken procentuelt eller kvantitativt[45]. Dette henviser Rådet og Kommissionen udtrykkeligt til.

44 — Se f.eks. fjortende betragtning til forordning nr. 3074/95.

45 — Se dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt i fodnote 2, præmis 52.

Endelig har Spanien jo også fået tildelt hele 90% af den samlede tilladte fangstmængde i ICES-område VIII [46].

68. For antagelsen om, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om relativ stabilitet, taler derimod, at fangstmængden i ICES-område VIII gennem tilladelsen til kvoteoverførslen i årene 1996-1999 steg fra 33 000 tons til 38 008 tons, i 2000 til 36 000 tons og i 2001 til 37 176 tons. Sætter man Spaniens krav på 90% af den samlede tilladte fangstmængde i forhold til den samlede fangstmængde af ansjos, der blev tilladt ved tilladelsen til kvoteoverførslen, må det konstateres, at Spanien ikke fik tildelt 90% heraf.

69. Svaret på det her rejste spørgsmål afhænger altså af valget af det udgangspunkt, som de 90%, Spanien skal have tildelt, refererer til. Refererer man til den tilladte fangstmængde inklusive kvoteoverførslen, så er Spaniens rettigheder blevet tilsidesat. Refererer man derimod til de TAC, der er bevilget til ICES-område VIII, så er Spaniens ret til 90% heraf ikke blevet tilsidesat. Den er heller ikke blevet tilsidesat, hvis man, som Rådet og Kommissionen foreslår, tager udgangspunkt i en fælles TAC for ICES-område VIII og IX eller i det mindste i en fælles forvaltning af de to TAC, der er fastsat for disse områder.

70. Dette fører frem til spørgsmålet, om tilladelsen til kvoteoverførslen til fordel for Portugal, som den fandt sted i de omtvistede noter, henholdsvis note 3 og 2, kan betragtes som en fastsættelse af en fælles TAC for ansjosfiskeri i ICES-område VIII og IX, eller i det mindste i en fælles forvaltning af de to TAC? For en sådan opfattelse taler den omstændighed, at det drejer sig om to områder, der grænser op til hinanden. En sådan opfattelse af tilladelsen ville også respektere Spaniens rettigheder, der jo, som allerede forklaret, ikke lider nogen skade ved, at landets kvoter for ICES-område VIII og IX betragtes under ét. I øvrigt skal det påpeges, at artikel 11, sammenholdt med bilag IV, punkt 1, 1.1, i forordning nr. 685/95 udtrykkeligt stiller den betingelse for den her omtvistede kvoteudveksling, at der for ICES-område VIII og IX fastsættes en fælles TAC for ansjos.

71. Imod en sådan opfattelse af tilladelsen til kvoteoverførslen taler imidlertid, at der i de anfægtede forordninger altid er fastlagt to adskilte TAC for ICES-område VIII og IX, et forhold, som den spanske regering med rette henviser til. Havde man ønsket at tage udgangspunkt i en fælles TAC for disse områder, ville det have været nærliggende kun at fastsætte én TAC. Men som Rådet selv fremfører, var det også juridisk set

46 — Se dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt i fodnote 2, præmis 53.

hindret heri af tiltrædelsesaktens artikel 161.

72. Denne mangel kan heller ikke afskaffes ved antagelsen om en fælles forvaltning af de to TAC. For det er afgørende for besvarelsen af det her rejste spørgsmål, at antagelsen om, at tilladelsen til kvoteoverførslen indeholder en fastsættelse af en fælles TAC eller en fælles forvaltning af to TAC, strider mod de kriterier, som fastsættelsen af TAC hviler på. Ifølge den trettende betragtning til forordning nr. 3760/92 skal der tages hensyn 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. Det er ubestridt, at det med hensyn til ansjosbestandene i ICES-område VIII og IX drejer sig om to biologisk set indbyrdes forskellige bestande. Dette alene er nok til at udelukke antagelsen om en fælles TAC eller en fælles forvaltning af to TAC, eftersom der ikke foreligger noget fælles videnskabeligt grundlag herfor.

73. Rådets argument om, at det her kun drejer sig om præventive TAC, hjælper heller ikke. I årene 2000 og 2001 er der fastsat analytiske TAC for ICES-område VIII, mens der for ICES-område IX derimod fortsat er fastsat præventive TAC. Dette understreger de biologiske forskelle mellem de to bestande og umuligheden af at forvalte dem i fællesskab. Ellers ville man komme i strid med artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 3760/92, som kræver, at udnyttelsen af fiskeressourcerne bl.a. skal bygge på de foreliggende biologiske analyser og rapporter.

74. Desuden bliver der ikke taget tilstrækkeligt hensyn til særlige behov hos den spanske lokalbefolkning, der lever af ansjosfiskeri i ICES-område VIII, hvis man sætter den samlede tilladte fangstmængde op uden samtidig at sætte den andel, der tilkommer Spanien, i vejret. Dette tab kan der ikke uden videre kompenseres for gennem den »gevinst«, der opnås af den spanske lokalbefolkning, som lever af ansjosfiskeri i ICES-område IX, der ligger uden for den galiciske og portugisiske kyst, og hvor der som følge af kvoteoverførslen fiskes mindre. Derfor kan tilladelsen til kvoteoverførslen hverken betragtes som en fastsættelse af en fælles TAC for ICES-område VIII og IX eller som en fælles forvaltning af dem.

75. Hvis det således er en tilsidesættelse af princippet om relativ stabilitet, når der gives Portugal tilladelse til at fiske en del af den kvote, som landet har fået tildelt for ICES-område IX, i ICES-område VIII, skal det derefter undersøges, om det måske drejer sig om en modifikation af dette princip, der er tilladt i henhold til artikel 8, stk. 4, nr. ii), andet punktum. Ifølge denne bestemmelse kan der »efter anmodning fra de direkte berørte medlemsstater [...] dog tages hensyn til udviklingen i minikvoter og regelmæssige kvoteudveks-

linger siden 1983 under passende hensyntagen til den samlede balance i andelene; [...]«

76. Betragter man ICES-område VII og IX under ét, sådan som Rådet og Kommissionen foreslår, må det konstateres, at Spaniens samlede andel af ansjosfangsterne ikke påvirkes negativt af Portugals kvoteoverførsel. For så vidt kan man forsvare den opfattelse, at ordningen tager hensyn til den samlede balance i andelene.

77. Imidlertid ville anvendelsen af den i punkt 75 nævnte bestemmelse allerede strande på, at Spanien ikke godkender kvoteoverførslen, endsige anmoder om den i bestemmelsens forstand. En anmodning kun fra Portugal og Frankrig — hvilket den aftalte kvoteudveksling kan betragtes som — kan imidlertid næppe være tilstrækkelig. For som anført ovenfor vedrører kvoteoverførslen Spanien, for så vidt som den samlede mængde, der kan fiskes i ICES-område VIII, bliver ændret, uden at Spanien kan øve nogen indflydelse herpå. Hermed bliver de rettigheder antastet, som Spanien har i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 161, sådan som de er blevet anerkendt i forordning nr. 1275/94 og nr. 685/95 samt de forordninger, der er udstedt med hjemmel i artikel 8 i forordning nr. 3760/92. Kongeriget Spanien må derfor betragtes som »direkte berørt medlemsstat«, jf. artikel 8, stk. 4, nr. ii), andet punktum, i forordning nr. 3760/92. De formelle betingelser for at kunne anvende denne bestemmelse er altså ikke opfyldt.

78. Men derudover er heller ikke de materielle betingelser opfyldt. Ordningen vedrører fordelingen af kvoter inden for rammerne af den samlede tilladte fangstmængde. De anfægtede forordninger har netop ikke ændret kvoterne. Dette henviser Rådet og Kommissionen udtrykkeligt til. Portugal har ikke fået tildelt nogen kvote i ICES-område VIII. Landet fik blot tilladelse til at fiske en del af den kvote, det havde fået tildelt for ICES-område IX, i ICES-område VIII. Det drejer sig kun om en kvoteoverførsel, ikke om indføring af en kvote til Portugal i ICES-område VIII. For så vidt kan bestemmelserne i henholdsvis note 3 og 2 i de anfægtede forordninger ikke anses for at indeholde en modifikation af princippet om relativ stabilitet og af den kvotefordeling, der bygger på dette grundlag, jf. artikel 8, stk. 4, nr. ii), i forordning nr. 3760/92. Konklusionen bliver derfor, at det må konstateres, at disse bestemmelser strider mod princippet om relativ stabilitet.

79. Den retskraft, som dommen i sag C-179/95 har, står ikke i vejen for denne konstatering. Dommen vedrører forordning nr. 685/95 og nr. 746/95. Som anført i forbindelse med undersøgelsen af formaliteten, indfører forordning nr. 685/95 ikke nogen fuldstændig ordning med hensyn til den her omhandlede kvoteoverførsel. Kvoteudvekslingen mellem Portugal og Frankrig, som er dokumenteret i forordningens bilag IV, forudsætter derimod, at Portugal har fiskerirettigheder i ICES-område VIII. Men disse skabes først ved den omtvistede note 3, henholdsvis note 2, i forordning nr. 3074/95, nr. 390/97, nr. 45/98, nr. 48/1999, nr. 2742/1999 og nr. 2848/2000, dvs. i sammenhæng med den årlige fastsættelse af TAC. Det drejer sig altså om selvstændige retlige ordninger. Disse skal ikke blot kunne anfægtes selvstændigt; de skal også kunne prøves fuldstændigt, og retskraften fra domme i sager om parallelle ordninger, som vedrører et andet tidsrum, må ikke kunne udelukke prøvelsen af dem.

80. Konklusionen bliver derfor, at det må konstateres, at Portugals tilladelse til at overføre den kvote, landet havde fået tildelt til at fiske ansjos i ICES-område IX, til ICES-område VIII strider mod princippet om relativ stabilitet, da tilladelsen fører til, at der ikke tildeles Spanien 90% af den fangstmængde, der er tilladt for ansjos. Derfor skal de anfægtede forordninger annulleres på dette punkt.

2) Sikring af en rationel og ansvarlig udnyttelse af ressourcerne

81. Anbringendet vedrørende sikring af en rationel og ansvarlig udnyttelse af ressourcerne blev oprindelig fremført i samtlige sager. Ved skrivelse af 14. oktober 1999 erklærede Kongeriget Spanien dette anbringende for ikke længere aktuelt i sag C-61/96, C-132/97, C-45/98 og C-27/99, men fremførte det på ny i sag C-81/00 og sag C-22/01. Punktet skal derfor behandles i det følgende.

a) Parternes argumenter

82. Kongeriget Spanien er af den opfattelse, at de anfægtede bestemmelser tilsidesætter princippet om en rationel og ansvarlig udnyttelse af ressourcerne, for så vidt de har forhøjet de TAC, der var fastsat for ICES-område VIII på grundlag af videnskabelige analyser, med den mængde, som Portugal fik tilladelse til at fiske i denne zone. Det fører til en for hård udnyttelse af fiskeressourcerne, der mangler ethvert videnskabeligt grundlag. Som det dokumenteres af den drastiske begrænsning af TAC for året 2000 i forordning nr. 2742/1999, bliver ansjosbestanden i ICES-område VIII truet af dette overfiskeri. For at Frankrig kunne have fået tildelt de 4 600 tons efter reglerne, skulle den

samlede tilladte fangstmængde i nævnte område have været sat op til 46 000 tons. Men dette ville have været en alt for hård udnyttelse af ressourcerne. For året 2001 blev der i alt frigivet 37 176 tons til fiskeri i ICES-område VIII.

b) Bedømmelse

83. Rådet svarer hertil, at det havde halveret TAC for året 2000, da videnskabelige rapporter havde anført, at ansjosbestanden i ICES-område VIII var truet. Først da bestanden på basis af nye undersøgelser kunne betegnes som sikret, var TAC blevet sat op til niveauet fra de foregående år. I øvrigt henviser Rådet til dommen i sag C-179/95, i hvilken Domstolen fastslog, at Kongeriget Spanien ikke havde fremlagt tilstrækkelige holdepunkter for en tilsidesættelse af princippet om en rationel og ansvarlig udnyttelse af ressourcerne.

84. Også Kommissionen er af den opfattelse, at Kongeriget Spanien ikke har nogen konkrete holdepunkter for, at ansjosbestanden i ICES-område VIII er truet på grund af de anfægtede forordninger. I øvrigt fastsatte Rådet, da der forelå tegn på en tilbagegang i ansjosbestanden i ICES-område VIII, omgående en lavere TAC for året 2000. Først da der forelå nye vurderinger, som ikke længere signalerede nogen fare for bestanden, var TAC igen blevet sat op til det tidligere niveau. Desuden henviser Kommissionen til det vide skøn, Rådet har inden for landbrugspolitikken.

85. Anden betragtning til forordning nr. 3760/92 understreger behovet for en rationel og ansvarlig udnyttelse af alle levende akvatiske ressourcer. I henhold til artikel 2, stk. 2, er et af formålene med forordningen at fastlægge en ramme for bevarelse og beskyttelse af ressourcerne. Navnlig tjener fastsættelsen af fællesskabsbestemmelser om betingelserne for adgang til farvande og ressourcer og for udnyttelse af dem — i henhold til artikel 4, stk. 1, i samme forordning — til at sikre en rationel og ansvarlig udnyttelse af ressourcerne på et bæredygtigt grundlag. Disse bestemmelser bygger således på de foreliggende biologiske, socioøkonomiske og tekniske analyser og især de rapporter, der udarbejdes af den »videnskabelige, tekniske og økonomiske komité for fiskeri«, som blev oprettet ved forordningens artikel 16.

86. I sag C-81/00 og sag C-22/01, i hvilke Kongeriget Spanien har gjort dette anbringende gældende, er der imidlertid ikke fremført nogen holdepunkter for at kunne fastslå, at Rådet med vedtagelsen af de anfægtede bestemmelser har tilsidesat princippet om en rationel og ansvarlig udnyttelse af fiskeressourcerne.

87. Inden for fiskeripolitikken har Rådet et vidt skøn ved vurderingen af en kompliceret økonomisk situation. Hertil hører også fastsættelsen af TAC og de hermed forbundne bestemmelser. Domstolskontrollen er begrænset til en prøvelse af, om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn, om der er begået magtfordrejning, eller om grænserne for skønsbeføjelsen klart er overskredet[47].

88. Der er intet tegn på en sådan magtfordrejning ved udøvelsen af skønnet. Som Rådet og Kommissionen har anført, blev TAC for året 2000 endda halveret, efter at der forelå rapporter, som pegede på, at bestanden var truet. Først da der forelå nye rapporter, som ikke bekræftede denne trussel, blev TAC igen hævet til det tidligere niveau. Det fremgår tydeligt heraf, at Rådet har truffet sin beslutning på grundlag af de foreliggende videnskabelige analyser. Kongeriget Spanien har intet fremført til støtte for, at disse analyser var behæftet med fejl, eller at Rådet i øvrigt byggede på forkerte kendsgerninger.

47 — Dommen i sagen NIFPO og Northern Ireland Fishermen's Federation, nævnt i fodnote 7, præmis 41 og 42.

89. Ej heller er den tilladelse, som Portugal har fået til at fiske en del af den kvote, landet havde fået tildelt for ICES-område IX, i ICES-område VIII, udtryk for nogen magtfordrejning. Kongeriget Spanien har ikke fremført noget forhold, og især ikke fremlagt nogen videnskabelige analyser, der understøtter dets påstand om, at denne tilladelse har medført et overfiskeri i ICES-område VIII. Den årligt foretagne fastsættelse af en TAC på 33 000 tons for nævnte område, der i hvert fald for årene 2000 og 2001 endda var en analytisk TAC og ikke blot som i de foregående år en præventiv TAC, bekræfter ikke Kongeriget Spaniens anbringende. Den tyder derimod på, at den tilladte udnyttelsesrate — altså inklusive den kvoteoverførsel, som Portugal havde fået tilladelse til — ikke truer bestanden. Derfor skal dette andet anbringende forkastes.

V — Sagens omkostninger

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

VI — Forslag til afgørelse

91. På grundlag af ovenstående foreslår jeg Domstolen at fastslå følgende:

»1) a) I sag C-61/96 annulleres punktet vedrørende ansjos i bilaget til Rådets forordning (EF) nr. 3074/95 af 22. december 1995 om fastsættelse for 1996 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder.

b) I sag C-132/97 annulleres punktet vedrørende ansjos i bilag I til Rådets forordning (EF) nr. 390/97 af 20. december 1996 om fastsættelse for 1997 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder.

c) I sag C-45/98 annulleres punktet vedrørende ansjos i bilag I til Rådets forordning (EF) nr. 45/98 af 19. december 1997 om fastsættelse for 1998 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder.

d) I sag C-27/99 annulleres punktet vedrørende ansjos i bilag I til Rådets forordning (EF) nr. 48/1999 af 18. december 1998 om fastsættelse for 1999

af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande samt af visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder.

e) I sag C-81/00 annulleres punktet vedrørende ansjos for så vidt angår note 2, »ansjos, område IX, X, CECAF 34.1.1« i bilag I D til Rådets forordning (EF) nr. 2742/1999 af 17. december 1999 om fastsættelse for år 2000 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, og om ændring af forordning (EF) nr. 66/98.

f) I sag C-22/01 annulleres punktet vedrørende ansjos for så vidt angår note 2, »ansjos, område IX, X, CECAF 34.1.1« (EF-farvande) i bilag I D til Rådets forordning (EF) nr. 2848/2000 af 15. december 2000 om fastsættelse for år 2001 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.

2) Rådet betaler sagens omkostninger. Kommissionen bærer sine egne omkostninger.«