FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT
föredraget den 18 november 2003 [1]

I — Inledning

1. Det förevarande målet rör en talan väckt av Konungariket Spanien om ogiltigförklaring av kommissionens förordning (EG) nr 1162/2001 av den 14 juni 2001 [2] (nedan kallad den ifrågasatta förordningen eller förordning nr 1162/2001). Den ifrågasatta förordningen innehåller åtgärder för kummelbeståndets återhämtning i ICES-delområdena [3] III, IV, V, VI och VII och ICES-områdena VIII a, b, d, e och närmare bestämmelser för kontroll av fiskefartygens verksamhet.

2. Konungariket Spanien anser att den ifrågasatta förordningen grundar sig på en felaktig rättslig grund och att rådet, och inte kommissionen, är behörigt att utfärda en sådan rättsakt. Vidare har icke-diskrimineringsprincipen åsidosatts genom artikel 2.2 i förordning nr 1162/2001, genom att ett undantag föreskrivs för vissa specifika fartyg. Dessutom har kommissionen åsidosatt sin motiveringsskyldighet då den inte har förklarat varför detta undantag införts.

II — Tillämpliga bestämmelser och bakgrund

3. Gemenskapspolitiken avseende bevarandet och förvaltningen av fiskeresurserna grundar sig på att det varje år fastställs "totala tillåtna fångstmängder" (nedan kallade TAC, som är en förkortning av det engelska uttrycket Total Allowable Catches eller av det franska uttrycket Totaux Admissibles des Captures). Dessa fastställs på grundval av vetenskapliga rön för fiskarter och fiskezoner. TAC fastställs i kvoter som tilldelas medlemsstaterna.

4. Den gemensamma fiskeripolitiken för vidare den förhärskande traditionen avseende förvaltningen av fisket, som har slagits

1 — Originalspråk: tyska.
2 — EGT L 159, s. 4.
3 — ICES = International Council for the Exploration of the Sea.

fast genom rådets förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 om ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna.[4] Förordning nr 170/83 ersattes senare av rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk[5] (nedan kallad förordning nr 3760/92).

5. I förordning nr 3760/92 regleras de grundläggande frågorna beträffande gemenskapens fiske. Bland annat har följande åtgärder som kan omfatta varje fiske eller grupp av fisken slagits fast: införande av zoner inom vilka fiskeaktiviteter är förbjudna eller begränsade, begränsning av beskattningsnivåerna, fastställande av kvantitativa fångstbegränsningar, begränsning av tiden till sjöss, i förekommande fall med beaktande av avståndet till fiskevattnen, fastställande av antal och slag av fiskefartyg som har rätt att fiska, fastställande av tekniska anvisningar för fiskeredskap och fångstmetoder, fastställande av minsta storlek eller minsta vikt för fisk som får fångas och införande av incitament, även ekonomiska, för att främja ett mera selektivt fiske. Förordning nr 3760/92 har ersatts av rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002[6], som är i kraft sedan den 1 januari 2003.

6. Efter det att ICES i november 2000 hade pekat på minskningen av kummelbeståndet konstaterade kommissionen och rådet vid rådets möte (fiske) den 14 och den 15 december 2000 att en återhämtningsplan för detta kummelbestånd skulle antas snarast. Den 14 juni 2001 antog kommissionen den ifrågasatta förordningen och åberopade som stöd artikel 15 i förordning nr 3760/92, som har följande lydelse:

"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."

4 — EGT L 24, s. 1.

5 — EGT L 389, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 4, s. 154.

6 — Rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, EGT L 358, s. 59.

7. Fjärde skälet i förordning nr 1162/2001 har följande lydelse:

"4. Fångsterna av ungkummel måste omedelbart minskas genom att

— maskstorleken generellt ökas på de släpredskap som används vid fiske av kummel, vilket kräver ett undantag från de villkor som rör maskstorlekar på släpredskap som anges i bilaga I och II till rådets förordning (EG) nr 850/98 av den 30 [mars. 1998 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer([7]), senast ändrad genom förordning (EG) nr 973/2001([8]), och

— utse geografiska områden där ungkummel förekommer rikligt och fastställa att fiske med släpredskap endast är tillåtet i dessa områden om näten har stor maskstorlek, [och]

— fastställa ytterligare villkor för att se till att bomtrålars fångst av ungkummel minskas."

8. I artikel 1 i förordning nr 1162/2001 föreskrivs att denna gäller för fiskefartyg som fiskar inom ICES-delområden V och VI, ICES-områdena VII b, c, f, g, h, j, k samt ICES-områdena VIII a, b, d, e.[9]

9. I artikel 2 föreskrivs följande:

"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% 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."

7 — EGT L 125, s. 1.

8 — EGT L 137, s. 1.

9 — Såtillvida avviker definitionen av det geografiska tillämpningsområdet från förordningens titel, vilken låter påskina att bestämmelserna även omfattar ICES-områdena III och IV (Nord- och Östersjön).

10. I artiklarna 3 och 4 i den ifrågasatta förordningen regleras vilka nättyper och delar av nät som inte får användas för fiske. I artikel 5 fastställs särskilda geografiska områden och de villkor som gäller för fiske inom dessa. Därutöver innehåller förordningen tillämpnings- och kontrollföreskrifter.

11. Konungariket Spanien begagnade sig av sin möjlighet enligt artikel 15.3 i förordning nr 3760/92 och ingav den 22 juni 2001 ett förslag till ändring av förordning nr 1162/2001 till rådet, med innebörden att artikel 2.2 i förordningen skulle strykas. Detta förslag förkastades av rådet vid dess möte den 20 juli 2001.

12. Med anledning av detta väckte Konungariket Spanien den 2 augusti 2001 talan om ogiltigförklaring av förordning nr 1162/2001.

III — Yrkanden

13. Konungariket Spanien har yrkat att domstolen skall

1. ogiltigförklara förordning nr 1162/2001 om fastställande av åtgärder för kummelbeståndets återhämtning i ICES-delområden III, IV, V, VI och VII och ICES-områdena VIII a, b, d, e och närmare bestämmelser för kontroll av fiskefartygens verksamhet,

2. förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

14. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

1. ogilla talan,

2. förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

IV — Parternas argument och min bedömning

A — *Huruvida den rättsliga grunden var felaktig och huruvida kommissionen har överskridit sin behörighet*

1. Konungariket Spanien

15. Den spanska regeringen har anfört att förordningen baseras på en felaktig rättslig grund. Av ordalydelsen i artikel 15.1 i förordning nr 3760/92 framgår att följande

förutsättningar måste föreligga kumulativt för att kommissionen skall kunna besluta om de ifrågavarande åtgärderna. Det måste röra sig om en allvarlig och oväntad störning som hotar att äventyra bevarandet av resurserna. De åtgärder som kommissionen beslutar om måste vara lämpliga och får tillämpas under högst sex månader. Medlemsstaterna och Europaparlamentet skall underrättas om åtgärderna och dessa skall vidtas med omedelbar verkan. I förevarande fall var inte alla dessa förutsättningar uppfyllda.

16. Även om det skulle stämma att tillståndet för kummelbeståndet är kritiskt, vilket rådet (fiske) bekräftade vid sitt möte den 14 och den 15 december 2000, är de beslutade åtgärderna därmed inte utan vidare nödvändiga. Den behörighet som genom artikel 15 i förordning nr 3760/92 tillkommer kommissionen möjliggör beslutsfattande i fråga om brådskande åtgärder av ovanlig beskaffenhet, i syfte att motverka allvarliga störningar. De åtgärder som kommissionen beslutade om i den ifrågasatta förordningen är varken brådskande eller av ovanlig beskaffenhet.

17. Förordning nr 1162/2001 antogs av kommissionen först den 14 juni 2001 trots att rådet (fiske) redan den 15 december 2000 hade krävt att den skulle utfärdas. Kommissionen lät därmed sex månader förflyta innan den vidtog en åtgärd som teoretiskt sett skulle ha vidtagits snarast. Detta visar att det i verkligheten inte rörde sig om en brådskande åtgärd och att rådet hade kunnat vidta åtgärder under denna tidsperiod. I detta sammanhang har den spanska regeringen erinrat om att det principiellt är rådet som enligt artikel 37 EG innehar lagstiftningsbehörigheten på fiskeområdet och att artikel 15 i förordning nr 3760/92 utgör ett undantag som är berättigat med anledning av krav på skyndsamhet. Om inget sådant krav föreligger är det rådet som skall vidta åtgärder i enlighet med den generella regeln i artikel 4 i förordning nr 3760/92. För att faktiskt skydda de hotade resurserna hade kommissionen dessutom varit tvungen att vidta ytterligare åtgärder, som till exempel att fatta beslut om ett totalt fiskestopp i vissa zoner. De åtgärder som vidtagits är inte lämpade att uppnå det eftersträvade målet.

18. Artikel 15 i förordning nr 3760/92 föreskriver att åtgärderna får tillämpas under högst sex månader. Den ifrågasatta förordningen innehåller ingen tidsmässig begränsning i fråga om giltighet och kan därmed tillämpas utan begränsning i tiden. Detta strider mot artikel 15 i förordning nr 3760/92, och ur detta kan slutsatsen dras att denna bestämmelse inte utgör en tillräcklig rättslig grund för vidtagandet av den ifrågasatta åtgärden.

2. Kommissionen

19. Kommissionen har i svaromålet anfört att det ur biologisk synvinkel optimala tillvägagångssättet för beståndens återhämt-

ning vore att utfärda ett absolut och totalt fiskestopp. Det måste emellertid tas i beaktande att torsk och kummel fiskas i blandat fiske och ett totalt fiskestopp skulle automatiskt innebära att man också stoppar fisket av en mängd andra arter. Ett totalt fiskestopp skulle medföra allvarliga sociala och ekonomiska konsekvenser. Därför måste man hitta alternativ som å ena sidan minskar fisketrycket på torsk och kummel, men å andra sidan i möjligaste utsträckning upprätthåller fisket av andra arter.

20. Artikel 15 i förordning nr 3760/92 medger kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning samt en långtgående handlingsfrihet. Kommissionen måste avgöra om det föreligger en allvarlig och oväntad störning som hotar att äventyra beståndet av resurserna, vilket innebär att en utvärdering av en ekonomiskt och vetenskapligt komplex situation måste göras. Enligt bestämmelsens ordalydelse skall kommissionen besluta om lämpliga åtgärder, vilket innebär att den kan vidta alla slags åtgärder som framstår som nödvändiga i en konkret situation. I artikel 15 talas det inte om brådskande åtgärder av ovanlig beskaffenhet på så sätt som Konungariket Spanien har gjort gällande. Enligt kommissionens uppfattning är de vidtagna åtgärderna nödvändiga för att avhjälpa den kritiska situation som kummelbeståndet befinner sig i.

21. Den tidsperiod som förflöt fram till dess att förordningen antogs kan enligt kommissionens uppfattning enkelt förklaras och motiveras. I november 2000 blev det känt att läget var kritiskt för kummelbeståndet i de ifrågavarande zonerna. För att med anledning av detta kunna anta en förordning med lämpliga åtgärder anordnade kommissionen två vetenskapliga sammankomster där denna problematik behandlades, en i januari 2001 i Spanien och en i februari 2001 i Bryssel. Därefter höll kommissionen informella överläggningar med de berörda kretsarna och med vetenskaplig expertis.

22. Avseende den ifrågasatta förordningens giltighet i tiden har kommissionen anfört att den utfärdades på grundval av artikel 15 i förordning nr 3760/92 och att denna tillåter tillämpning av åtgärderna under maximalt sex månader. Ingen bestämmelse i den ifrågasatta förordningen strider mot denna reglering. Tvärtom har kommissionen upprepade gånger betonat den tidsbegränsning som gäller för åtgärderna, som till exempel i sitt meddelande till rådet och Europaparlamentet av den 12 juni 2001 om återställande av bestånden av torsk och kummel i gemenskapens vatten och angränsande områden.[10]

3. Bedömning

23. Enligt artikel 37.2 tredje stycket EG är det rådet som innehar normgivningskompe-

10 — KOM (2001) 326 slutlig.

tensen på jordbruksområdet, som också omfattar fiske. I artikel 15 i förordning nr 3760/92 överlåter rådet, för det fall att en allvarlig och oväntad störning som hotar att äventyra bevarandet av resurserna skulle uppträda, behörigheten att vidta lämpliga åtgärder till kommissionen.

24. För att kommissionen skall kunna vidta åtgärder enligt artikel 15 måste följande förutsättningar vara uppfyllda. För det första måste en allvarlig och oväntad störning som hotar att äventyra bevarandet av resurserna föreligga. För det andra måste de åtgärder som kommissionen beslutar om vara nödvändiga, och för det tredje får tillämpningen av åtgärderna inte överstiga sex månader. Dessutom måste medlemsstaterna och Europaparlamentet underrättas om åtgärderna. Nedan skall härmed undersökas om den ifrågasatta förordningen uppfyller de föreskrivna kraven.

25. Som framgår av de båda första skälen i förordning nr 1162/2001, anmälde det internationella rådet för havsforskning i november 2000 att det fanns en överhängande risk för att kummelbeståndet skulle utfiskas i ICES-delområden III, IV, V, VI och VII och ICES-områdena VIII a, b, d, e, och att majoriteten av detta kummelbestånd förekom i ICES-delområden V, VI och VII samt ICES-områdena VIII a, b, d, e. Som reaktion på detta konstaterade kommissionen och rådet vid rådets möte den 14 och 15 december 2000 att det fanns ett starkt behov av en återhämtningsplan för detta kummelbestånd.

26. Som kommissionen har förklarat i sitt meddelande till rådet och Europaparlamentet [11] av den 12 juni 2001, rör det sig när det gäller återhämtningsplaner emellertid om åtgärder som inriktar sig på en längre tidsperiod. "Syftet med återhämtningsplanerna är att återställa den reproduktiva biomassan till nivåer som vetenskapen anser med hög [sannolikhet] garanterar att beståndens återväxt inte är hotad." [12] På sidan 4 i meddelandet har kommissionen anfört "att även i en krissituation som denna är medlemmarna inte förmögna att komma överens om åtgärder som är mer i linje med vetenskapliga fakta. Kommissionen kommer inom kort att vidta extraordinära åtgärder för att återställa bestånden av torsk och kummel, med hjälp av de särskilda befogenheter som den har fått i enlighet med rådets förordning nr 3760/92/EG av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk och i rådets förordning nr 50/98/EG av den 30 mars 1998 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer."

27. Av dessa utläggningar framgår tydligt att det första kravet för utfärdandet av den ifrågasatta förordningen är uppfyllt, det vill säga att en allvarlig och oväntad störning

11 — Se ovan fotnot 10.

12 — KOM (2001) 326 slutlig (se ovan fotnot 10), s. [2].

förelåg, vilken hotade att äventyra bevarandet av resurserna.

28. Störningen var allvarlig eftersom det internationella rådet för havsforskning hade konstaterat att det fanns en överhängande risk för att kummelbeståndet skulle utfiskas. När ett bestånd riskerar att utfiskas har det oftast ingen möjlighet att självt återhämta sig. Tvärtom måste snabbt drastiska åtgärder vidtas och de traditionella bevarandeåtgärderna är inte längre tillräckliga, eftersom minsta fördröjning kan medföra irreparabla skador.

29. Det förhållandet att det förflöt cirka sex månader från de första varningarna till dess att den ifrågasatta förordningen antogs utesluter inte att en allvarlig störning förelåg. Det är tvärtom till och med troligt att läget förvärrades ytterligare under denna tidsperiod.

30. Även om det redan finns tecken som tyder på att en allvarlig störning föreligger, kan kommissionen inte kritiseras för att den först utreder läget närmare genom att höra expertis innan den vidtar en skyddsåtgärd som medför begränsningar för ett stort antal ekonomiska aktörer. Detta gäller åtminstone om det, som i förevarande fall, inte medför en alltför stor tidsförlust.

31. I artikel 15 i förordning nr 3760/92 uppställs vidare villkoret att störningen skall vara oväntad för att kommissionens behörighet att ingripa skall aktualiseras. Syftet med denna bestämmelse är att rådet i allmänhet, då störningen är förutsebar, skall ha tillräckligt med tid att ta med störningen i beräkningen då den fastställer strategier för förvaltningen eller fångstvolymer enligt artikel 8 i förordning nr 3760/92. Kommissionen skall vidta åtgärder endast om det inte finns tid för detta.

32. Kriteriet "oväntad" får i alla fall inte ges en snäv tolkning då det föreligger hot om irreparabla skador. Den särskilda behörighet som tillkommer kommissionen genom artikel 15 i förordning nr 3760/92 syftar nämligen till att skydda de hotade fiskbestånden och säkerställer därmed miljöskyddet, som enligt artikel 6 EG också skall iakttas inom ramen för fiskeripolitiken. Mot bakgrund av artikel 6 EG är en störning följaktligen att anse som oväntad när rådet inte kan avhjälpa den i tid genom egna åtgärder, trots att det konstaterats att det finns behov av att sådana vidtas. I denna situation saknar det betydelse av vilken anledning rådet inte kunde vidta åtgärder i tid. Orsaken kan vara att läget har förvärrats med mycket kort varsel eller att rådet inte har kunnat fatta ett beslut på grund av politiska tvister.

33. I förevarande fall förblev rådet passivt, trots att det medgett att det var nödvändigt att agera. Därmed kunde kommissionen utnyttja sin behörighet enligt artikel 15 i förordning nr 3760/92 och genom en interimistisk åtgärd avvärja hotet om att kummelbeståndet skulle utfiskas.

34. Konungariket Spanien har vidare gjort gällande att kommissionen inte har begränsat förordningens giltighet i tiden. Det stämmer att det i den ifrågasatta förordningen inte förekommer någon bestämmelse som föreskriver att förordningen förlorar sin giltighet senast efter sex månader.

35. Av den rättsliga grunden i artikel 15.1 i förordning nr 3760/92 följer emellertid att de åtgärder som grundar sig på denna får tillämpas under högst sex månader. Tolkar man den ifrågasatta förordningen mot bakgrund av den rättsliga grunden följer redan därav att dess giltighet redan är begränsad till sex månader.

36. Kommissionen hade också kunnat uppfylla kraven avseende giltighetstiden av en åtgärd som baseras på den rättsliga grunden genom att uttryckligen upphäva regleringen genom en efterföljande rättsakt innan de sex månaderna hade gått till ända.

37. Visserligen upphävde kommissionen inte formellt den ifrågasatta förordningen, men vidtog inom sex månader på nytt åtgärder och antog inledningsvis förordning (EG) nr 2602/2001. [13] Kommissionen ogiltigförklarade emellertid denna förordning redan före den 1 mars 2002, då den skulle ha trätt i kraft. [14] Den ersattes av förordning (EG) nr 494/2002. [15] Denna innehåller i huvudsak samma begränsningar som den ifrågasatta förordningen. Den baseras emellertid på artikel 45 i förordning nr 850/98 [16], som till skillnad från artikel 15 i förordning nr 3760/92 inte föreskriver någon tidsbegränsning för skyddsåtgärderna. Förordning (EG) nr 494/2002 trädde i kraft den 1 mars 2002, det vill säga i omedelbar anslutning till giltighetstiden av de avgörande bestämmelserna i den ifrågasatta förordningen (sex månader från och med den 1 september 2001 till och med den 28 februari 2002).

13 — Kommissionens förordning (EG) nr 2602/2001 av den 27 december 2001 om fastställande av ytterligare tekniska åtgärder för kummelbeståndets återhämtning i ICES-delområdena III, IV, V, VI och VII samt ICES-områdena VIII a, b, d, e (EGT L 345, s. 49).

14 — I ett meddelande som publicerades den 19 februari 2002 förklarade kommissionen: "Eftersom ovannämnda förordning [nr 2602/2001] antogs utan det föreskrivna yttrandet från förvaltningskommittén (i motsats till vad som anges i skäl 7), och därför är olaglig på grund av överträdelse av ett centralt villkor för antagande, saknar texten med rubriken 'Kommissionens förordning (EG) nr 2602/2001 av den 27 december 2001 om fastställande av ytterligare tekniska åtgärder för kummelbeståndets återhämtning i ICES-delområdena III, IV, V, VI och VII samt ICES-områdena VIII a, b, d, e' all kraft och verkan, och detta offentliggörande skall anses aldrig ha ägt rum." (EGT L 47, s. 21.)

15 — Kommissionens förordning (EG) nr 494/2002 av den 19 mars 2002 om fastställande av ytterligare tekniska åtgärder för kummelbeståndets återhämtning i ICES-delområden III, IV, V, VI och VII samt i ICES-områden VIII a, b, d och e (EGT L 77, s. 8).

16 — Se ovan fotnot 7.

38. Kommissionen har i tredje, fjärde och femte skälen i förordning nr 494/2002 hänvisat till att de tekniska åtgärder som avses i förordning nr 1162/2001 endast gäller till den 1 mars 2002 och att ytterligare övergångsåtgärder därför är nödvändiga till dess att rådet vidtar åtgärder.

39. Slutsatsen blir att förordning nr 1162/2001 inte utgör ett åsidosättande av artikel 15.1 i förordning nr 3760/92 på grund av att den inte innehåller någon uttrycklig tidsfrist. Tvärtom har kommissionen uppfyllt det inom ramen för den rättsliga grunden uppställda kravet på en tidsmässig begränsning av behörigheten, genom att ersätta den ifrågasatta förordningen med nya bestämmelser efter sex månader.

B — *Huruvida icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts*

1. Konungariket Spanien

40. Den spanska regeringen anser att kommissionen har åsidosatt icke-diskrimineringsprincipen genom bestämmelsen i artikel 2.2 i den ifrågasatta förordningen. Denna bestämmelse föreskriver nämligen att de villkor som anges i artikel 2.1 "inte [gäller] 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". Därmed omfattas inte dessa fartyg av restriktionerna i första stycket avseende maskstorlek och vikten av den sammanlagda fångst som får bevaras ombord.

41. Denna särbehandling diskriminerar spanska fiskare i förhållande till fiskare i andra medlemsstater. Undantaget missgynnar nästan uteslutande, eller åtminstone i långt större utsträckning, den spanska flottan. De spanska fartyg som fiskar i de områden som omfattas av förordningen är utan undantag längre än tolv meter och genomför turer som varar längre än ett dygn. Detta beror på att dessa områden befinner sig långt från den spanska kusten. De andra medlemsstaternas flottor består däremot av fartyg som är kortare än tolv meter och kan därmed dra nytta av undantaget.

42. Den diskriminerande behandlingen av den spanska flottan kan inte motiveras objektivt eftersom det inte finns något samband mellan nätens maskstorlek och ett fartygs längd. Dessutom fiskar mindre fartyg, som endast genomför korta turer, i närheten

av kusten, där koncentrationen av ungfisk är särskilt hög. Detta har en starkare och mer direkt negativ inverkan på bevarandet av det hotade beståndet. Följaktligen ankommer det på kommissionen att bevisa att särbehandlingen kan motiveras objektivt.

2. Kommissionen

43. Kommissionen har i svaromålet anfört att den under förberedelsefasen till utfärdandet av den ifrågasatta förordningen informerades om att de små fartygen befinner sig i en speciell situation. Dessa fartyg ägnar sig åt småskaligt fiske och har ingen möjlighet att förflytta sig utanför de kustzoner där de vanligtvis fiskar. Vidare är det inte möjligt att förutse fångstens sammansättning. Om regeln i artikel 2.1 vore tillämplig på dessa fartyg, skulle de vara tvungna att förses med nät med en maskstorlek på över 100 mm. Det skulle innebära större investeringar men också avsevärda förluster avseende fångsten av andra fiskarter.

44. De beskrivna egenskaperna skiljer sig helt från dem som utmärker den spanska flottan, eftersom den sistnämnda till övervägande del består av stora fartyg som i genomsnitt väger 250 ton och har en längd på över 30 meter. Sådana fartyg kan inte jämföras med de små båtar, till vilkas förmån undantaget i den ifrågasatta förordningen har föreskrivits. Undantaget utgör ingen diskriminering av den spanska flottan. Det har inte visats att den spanska flottan är den enda bland medlemsstaternas flottor som saknar fartyg som är kortare än tolv meter. Även den franska, den irländska, den nederländska och den belgiska flottan befinner sig i en sådan situation.

45. För övrigt är de små fartygens andel av den sammanlagda fångsten av liten betydelse för målet att bevara bestånden. Detta gäller även för fångsten av ungfisk eftersom de större fartygen är delaktiga i denna i långt större utsträckning. Spaniens påstående att den största koncentrationen av ungfisk förekommer i kustnära områden saknar all grund. Fördelningen av ungfisk varierar och den förekommer i större omfattning såväl i de kustnära som i de mer avlägsna zonerna. Därmed berörs alla fartyg i lika stor utsträckning av fisket efter ungfisk.

3. Bedömning

46. Enligt fast rättspraxis föreligger diskriminering när skilda regler tillämpas på

jämförbara fall eller när samma regel tillämpas på skilda fall. [17] I detta sammanhang uppkommer därmed frågan huruvida den spanska regeringen i sin kritik faktiskt har hänvisat till jämförbara fall.

47. Den spanska regeringen har i huvudsak anfört argumentet att den spanska flottan missgynnas på grund av att de större spanska fiskefartygen omfattas av begränsningarna och de mindre båtarna inte kommer i åtnjutande av undantaget för småskaligt fiske. De berörda områdena ligger nämligen så långt bort från den spanska kusten att de inte kan nås av spanska småskaliga fiskare.

48. För att kunna bedöma detta argument måste man först få klart för sig var de områden som berörs av den ifrågasatta förordningen ligger. Enligt dess artikel 1 gäller den inom ICES-delområden V och VI, ICES-områdena VII b, c, f, g, h, j, k samt ICES-områdena VIII a, b, d, e. Tillämpningsområdet omfattar alltså zonerna utanför den isländska, den irländska, den brittiska och den franska atlantkusten. Förordningen är inte tillämplig på ICES-områdena VIII c, IX a och b utanför den spanska och den portugisiska kusten, det vill säga fiske efter kummel kan där fortsätta utan begränsning. Cirka hälften av den fångstkvot som tilldelades Spanien för kummel år 2001 fick tas upp inom de områden som inte omfattas av förordningen. [18]

49. Om man jämför de fartyg som är längre än tolv meter och som tillhör den spanska flottan med fartyg i samma storlek från andra medlemsstater, visar det sig att de spanska fartygen inte befinner sig i ett sämre läge. Inom de områden som omfattas av förordningen gäller för dem samma begränsningar avseende maskstorlek, typ av nät och fångstens sammansättning som för fartyg som seglar under annan flagg. Om man betraktar situationen i sin helhet skulle man till och med kunna säga att de spanska fartygen i denna kategori befinner sig i ett bättre läge, eftersom de ICES-områden som ligger i närheten av den spanska kusten inte omfattas av den ifrågasatta förordningens tillämpningsområde.

50. Om man sedan betraktar de spanska småskaliga fiskarna, det vill säga de fiskare

17 — Se särskilt dom av den 13 november 1984 i mål 283/83, Racke (REG 1984, s. 3791), punkt 7, av den 29 april 1999 i mål C-311/97, Royal Bank of Scotland (REG 1999, s. I-2651), punkt 26, och dom av den 25 oktober 2001 i mål C-120/99, Italien mot rådet (REG 2001, s. I-7997), punkt 80.

18 — Se angående fördelningen av fångstkvoterna mellan de enskilda medlemsstaterna för år 2001 rådets förordning (EG) nr 2848/2000 av den 15 december 2000 (EGT L 334, s. 1).

vars fartyg är kortare än tolv meter, framgår det att inte heller de befinner sig i ett sämre läge än de småskaliga fiskarna i andra medlemsstater. Visserligen kan man sluta sig till att de spanska fiskarna knappast kan dra nytta av undantaget i artikel 2.2 i förordning nr 1162/2001, då deras hemmahamnar ligger för långt bort från de berörda fångstområdena. Detta leder emellertid inte till ett missgynnande, eftersom de enda spanska kustområden som kan komma i fråga för det småskaliga fisket, vilka gränsar till Atlanten, över huvud taget inte omfattas av förordning nr 1162/2001. Eftersom något förbud såtillvida inte gäller kan det heller inte finnas något undantag från ett förbud (för båtar som är kortare än tolv meter). De spanska fiskarna kan ändå fiska obehindrat i sina invanda fångstområden. Franska, brittiska eller irländska småskaliga fiskare skulle däremot inte kunna göra detta om det inte fanns ett undantag till förmån för dem, eftersom förordningen är tillämplig inom kustområdena i deras ursprungsstater.

51. Kommissionens avsikt med det undantag som har ifrågasatts av Spanien var att av sociala skäl skydda de småskaliga fiskare som i sig omfattades av begränsningarna vid tillämpningen av åtgärderna. Om förordningen vore tillämplig på dem, skulle de vara tvungna att göra större investeringar och finna sig i fångstförluster, vilket skulle innebära ett särskilt hårt ekonomiskt slag för dem som bedriver småskaligt fiske. Det spanska småskaliga fisket berörs däremot inte alls av begränsningarna.

52. Undantaget leder emellertid till att småskaliga fiskare har en fördel gentemot innehavarna av de större fiskefartygen, oavsett vilket land de kommer ifrån, i den mån de fiskar inom den ifrågasatta förordningens geografiska tillämpningsområde. Såtillvida rör det sig dock om skilda fall som därmed också omfattas av skilda regler. Dels slår fångstbegränsningarna enligt vad kommissionen fastställt kännbart hårdare mot det småskaliga fisket än mot det "industriella" fisket, och detta har den spanska regeringen inte bestridit. Dels är det småskaliga fiskets andel av den sammanlagda fångsten endast av underordnad betydelse.

53. Till detta kommer slutligen att de småskaliga fiskarna har ett eget intresse av att skydda fiskbeståndet i sina fångstområden och därmed själva är måna om att bevara beståndet. På grund av sitt begränsade verksamhetsområde saknar de nämligen — till skillnad från innehavarna av större fiskefartyg — möjligheten att förflytta sig till andra områden om beståndet skulle utfiskas.

54. Eventuellt måste man överväga huruvida kriterierna för undantaget är olämpliga eller om de indirekt medför ett missgynnande av de spanska fiskarna.

55. Av de uppgifter som kommissionen tillhandahållit som svar på en fråga från domstolen framgår att det totala antalet fartyg som är kortare än tolv meter är uppdelat på följande sätt: 33,8 procent seglar under spansk, 28,8 procent under fransk, 11,2 procent under irländsk och 26,2 procent under brittisk flagg. Spanska småskaliga fiskares andel av den totala vikten som det småskaliga fisket svarar för uppgår endast till 15,8 procent, jämfört med en fransk andel på 44,7 procent, en irländsk på 12,8 procent och en brittisk på 26,7 procent. Av detta följer att de spanska fiskefartyg som är kortare än tolv meter, i genomsnitt är mindre och — som framgår av kommissionens övriga uppgifter — har svagare motorer än fiskefartygen i de andra berörda medlemsstaterna. Den spanska regeringen har emellertid inte förklarat i vad mån kommissionen i sin skönsmässiga bedömning har agerat otillbörligt och därmed genom utformningen av undantaget har diskriminerat den spanska fiskeflottan.

56. Det undantag som föreskrivs i artikel 2.2 i den ifrågasatta förordningen medför således ingen särbehandling av jämförbara fall och utgör därmed ingen diskriminering av spanska fiskare.

57. I anslutning till sin kritik rörande förbudet mot diskriminering har den spanska regeringen tillika gjort gällande att proportionalitetsprincipen har åsidosatts.

58. I artikel 15 i förordning nr 3760/92 ges kommissionen behörighet att vidta "lämpliga" åtgärder, det vill säga proportionalitetsprincipen måste iakttas avseende den ifrågasatta förordningen, vilket gäller för gemenskapsinstitutionernas alla handlingar enligt artikel 5.3 EG. Detta innebär att gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med reglerna i fråga, varvid gäller att man, när det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan, skall använda sig av den åtgärd som är den minst betungande och att vållade olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen. [19]

59. När man undersöker huruvida dessa principer har iakttagits skall det dock tas i beaktande att gemenskapsinstitutionerna enligt fast rättspraxis har ett stort utrymme att företa en skönsmässig bedömning i de fall där de måste göra en utvärdering av en komplicerad ekonomisk situation, vilket är fallet i fråga om den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken. Domstolskontrollen av denna behörighet skall begränsas till en prövning av om den ifrågavarande institutionen uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning eller om det vid utövandet av behörigheten förekommit uppenbara fel eller maktmissbruk. [20]

19 — Dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl. (REG 1990, s. I-4023), punkt 13, av den 16 december 1999 i mål C-101/98, UDL (REG 1999, s. I-8841), punkt 30, och av den 12 mars 2002 i de förenade målen C-27/00 och C-122/00, Omega Air m.fl. (REG 2002, s. I-2569), punkt 62.

20 — Se särskilt dom av den 27 juni 1989 i mål 113/88, Leukhardt (REG 1989, s. 1991), punkt 20, 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 i målet Italien mot rådet (se ovan fotnot 17), punkt 44.

60. Konungariket Spanien har bestridit att åtgärderna är ändamålsenliga och har anfört att det inte finns något objektivt samband mellan fiskefartygens storlek och nätens maskstorlek. Dessutom förekommer ungfisk framför allt i kustnära vatten där småskaligt fiske enligt den ifrågasatta förordningen är tillåtet.

61. Avseende bedömningen av huruvida åtgärderna var ändamålsenliga hade kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Det åligger den spanska regeringen att styrka att kommissionen har vidtagit en uppenbart olämplig åtgärd.

62. Kommissionen har mot den spanska regeringens argumentation invänt att undantaget till förmån för småskaliga fiskare inte på allvar kan äventyra målet att skydda det hotade beståndet. Ur rent biologisk synvinkel vore ett absolut och totalt fiskestopp det optimala tillvägagångssättet för beståndens återhämtning. Eftersom det gynnade småskaliga fisket endast står för en liten del av den sammanlagda fångstmängden (cirka 4 procent) säkerställs ett tillräckligt skydd för bestånden trots undantaget.

63. Den spanska regeringen har visserligen bestridit kommissionens uppgifter om det småskaliga fiskets andel av kummelfångsten i sin helhet. Eftersom den bär bevisbördan för påståendet att åtgärden inte var ändamålsenlig är det emellertid otillräckligt att endast bestrida uppgifterna. Nämnda regering var i stället skyldig att styrka att kommissionen utgått från felaktiga fakta.

64. Vidare har kommissionen lämnat en övertygande förklaring om att fartygens storlek är ett ändamålsenligt och gängse kriterium för avgränsningen av det småskaliga fisket.

65. Slutligen har kommissionen invänt mot Spaniens påstående om att beståndet av särskilt skyddsvärd ungfisk i första hand förekommer i kustnära vatten. Till stöd för sitt påstående har den spanska regeringen i sin replik visserligen presenterat olika kartor för åren 1997 till 2000 som visar beståndet av ungfisk, men har inte lagt fram övertygande bevisning om i vad mån dessa bestånd hotas på grund av den ifrågasatta förordningens utformning och varför förordningen därmed är helt olämplig för att uppnå syftet att skydda bestånden. Denna bevisning saknas framför allt på grund av att det småskaliga fisket endast står för en liten del av den sammanlagda fångstmängden.

66. Därmed är det inte uppenbart att kommissionen gjorde en uppenbart felaktig bedömning av åtgärdens ändamålsenlighet.

67. Kommissionen begränsade nätens storlek och den tillåtna andelen av kummel av den sammanlagda fångsten, samt undantog småskaliga fiskare från dessa begränsningar. Därigenom använde den sig av en åtgärd som var mindre betungande än ett totalt fiskestopp och rättsakten gick därmed inte utöver vad som var nödvändigt för att uppnå målet.

68. I den ifrågasatta förordningen har slutligen också proportionalitetsprincipen i mera inskränkt bemärkelse iakttagits. Kommissionen var tvungen att sammanjämka flera syften när den vidtog den aktuella åtgärden. Åtgärden syftar i första hand till att bevara fiskebestånden till förmån för ett fortsatt bestående utnyttjande [21] och till miljöskydd, till vilket enligt artikel 6 EG hänsyn skall tas även avseende fiskeripolitiken. Detta mål hade bäst tillgodosetts genom ett totalt fiskestopp.

69. Å andra sidan skall den gemensamma jordbrukspolitiken enligt artikel 33.1 b EG ha som mål att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard. För att tillgodose befolkningens intressen, som i hög grad är beroende av fiske, och samtidigt säkerställa skyddet för miljö och resurser, valde kommissionen att tillgripa en mindre betungande åtgärd, som visserligen inte är lika effektiv vad gäller skyddet av kummelbeståndet som ett totalt fiskestopp hade varit, men som också beaktar intresset av att kunna fiska efter andra arter. De stora sociala och ekonomiska effekter som ett totalt förbud mot kummelfiske skulle ha fått vägdes mot nödvändigheten av att skydda kummelbeståndet. Därvid togs också hänsyn till det småskaliga fiskets särställning och det gjordes en rimlig avvägning mellan de båda intressena. Den spanska regeringen har inte visat att miljöskyddsintresset har lämnats fullständigt obeaktat till följd av undantaget. Dessutom skulle allt skydd för kummelbeståndet bortfalla om förordningen ogiltigförklarades i sin helhet i enlighet med det yrkande som Spanien framställt.

70. Talan kan således inte vinna framgång på den grund genom vilken det gjorts gällande att icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts.

21 — Se avseende den gemensamma fiskeripolitikens mål i detta hänseende även andra skälet i förordning nr 3760/92.

C — *Huruvida en motivering saknas*

1. Konungariket Spanien

71. Konungariket Spanien har kritiserat kommissionen för att den ifrågasatta förordningen inte innehåller någon förklaring till varför det gjorts en åtskillnad mellan fartyg som är längre än tolv meter och fartyg som är kortare. Skälen innehåller varken någon hänvisning till undantaget eller anledningen till att det införts. Det är således inte möjligt att sluta sig till vilka överväganden som ligger till grund för undantaget.

2. Kommissionen

72. Kommissionen har i denna fråga anfört att förordningen och dess motivering måste betraktas ur ett helhetsperspektiv. Av domstolens rättspraxis framgår att kommissionen skall motivera sina beslut och ange de omständigheter som är avgörande för åtgärdens legitimitet. För övrigt varierar motiveringsskyldighetens omfattning och är beroende av rättsaktens beskaffenhet. När det är fråga om en förordning kan motiveringen begränsas till att sammanfattningsvis redogöra för de omständigheter som har resulterat i utfärdandet av förordningen. Det kan inte krävas att kommissionen i detalj anger de faktiska omständigheterna, vilka emellanåt kan vara mycket många till antalet och mycket invecklade.[22] Kommissionen anser därför att motiveringen i den ifrågasatta förordningen motsvarar dessa krav. Slutligen har kommissionen påpekat att såväl företrädare för den spanska förvaltningen som för fiskesektorn deltog i de överläggningar som föregick utfärdandet av förordning nr 1162/2001.

3. Bedömning

73. Enligt artikel 253 EG skall förordningar som antas av kommissionen förses med en motivering. Av motiveringen skall klart och tydligt framgå hur den gemenskapsinstitution som har antagit rättsakten har resonerat. Det krävs emellertid inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges.[23] Frågan huruvida en motivering av en rättsakt uppfyller dessa krav skall bedömas inte bara mot bakgrund av motiveringens lydelse, utan även mot bakgrund av dess sammanhang samt samtliga de rättsregler som reglerar det berörda området.[24]

74. Alltsedan domen i målet Beus[25] är det fast rättspraxis att motiveringsskyldighetens

22 — Dom av den 13 mars 1968 i mål 5/67, Beus (REG 1968, s. 125).

23 — Dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet (REG 1996, s. I-881), punkt 29, och av den 10 juli 2003 i mål C-15/00, kommissionen mot EIB (REG 2003, s. I-7281), punkt 174.

24 — Se ovan fotnot 23, punkt 29.

25 — Domen i målet Beus (se ovan fotnot 22).

omfattning är beroende av den aktuella rättsaktens beskaffenhet. Härvid ställs lägre krav på motiveringen avseende rättsakter med allmän räckvidd, vilka har betydelse för ett stort antal situationer, än på beslut som reglerar konkreta fall. Domstolen konstaterade i mål C-284/94 att vad beträffar rättsakter av normativt slag kan motiveringen begränsas till att ange den helhetssituation som har lett fram till antagandet av den och de allmänna mål som skall uppnås med den. [26]

75. I den ifrågasatta förordningen motiveras varför åtgärder snabbt måste vidtas och vilka åtgärder som är nödvändiga i sammanhanget. Dessutom hänvisas i tredje skälet till att det på lång sikt krävs en återhämtningsplan för kummelbeståndet.

76. Själva förordningen innehåller ingen motivering till undantaget i artikel 2.2. Inte heller i meddelandet av den 12 juni 2001 [27] har kommissionen kommenterat införandet av undantaget.

77. I förevarande mål uppkommer emellertid frågan huruvida detta undantag över huvud taget måste motiveras. I den mån som den ifrågasatta förordningen begränsar fångsten i de berörda områdena har kommissionen sammanfattningsvis redogjort för omständigheterna och angett de mål som skall uppnås med den ifrågasatta förordningen. Därmed har kommissionen fullgjort sin motiveringsskyldighet.

78. Kommissionen var emellertid inte skyldig att ange varför vissa specifika fartyg inte omfattas av begränsningarna. Det åligger kommissionen att motivera de betungande åtgärderna för dem som berörs av dem, eftersom det för de berörda innebär en begränsning av deras rättigheter. Undantaget i artikel 2.2 i den ifrågasatta förordningen föreskriver dock ingen begränsning av fiskerättigheterna, utan upphäver tvärtom begränsningarna för vissa fartyg. Endast om detta gynnande skulle innebära ett missgynnande av andra som befinner sig i en jämförbar situation skulle det vara nödvändigt med en särskild motivering. Såsom anförts medför undantaget dock inte någon diskriminering av det spanska småskaliga fisket.

79. Enligt domstolens fasta rättspraxis skall det av den motivering som krävs enligt artikel 253 EG klart och tydligt framgå hur den gemenskapsinstitution som har antagit den ifrågasatta 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. Om det syfte som gemenskapsorganet eftersträvar väsentligen framgår av den omtvistade rättsakten, är det följaktligen onödigt att kräva en särskild motivering för varje enskild lösning som valts. [28]

26 — Dom av den 19 november 1998 i mål C-284/94, Spanien mot rådet (REG 1998, s. I-7309), punkt 28.

27 — Se ovan fotnot 10.

28 — Domen i målet kommissionen mot rådet (se ovan fotnot 23), punkt 29, och domen i målet kommissionen mot EIB (se ovan fotnot 23), punkt 174.

Den ifrågasatta förordningen uppfyller dessa krav och därmed kan Konungariket Spaniens talan inte heller vinna framgång på den tredje grunden.

V — Rättegångskostnader

80. 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 denna stat ersätta rättegångskostnaderna.

VI — Förslag till avgörande

81. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen skall

1. ogilla talan,

2. förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.