DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

23. marts 2006 *

I sag C-535/03,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 10. december 2003, indgået til Domstolen den 19. december 2003, i sagen:

The Queen, på begæring af:

Unitymark Ltd,

North Sea Fishermen's Organisation

mod

Department for Environment, Food and Rural Affairs,

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas, og dommerne S. von Bahr (refererende dommer) og A. Borg Barthet,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: fuldmægtig K. Sztranc,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. marts 2005,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Unitymark Ltd og North Sea Fishermen's Organisation ved barrister A. Lewis for solicitors A. Oliver og A. Jackson

— Det Forenede Kongeriges regering ved K. Manji, som befuldmægtiget, bistået af barrister M. Hoskins

— Rådet for Den Europæiske Union ved T. Middleton og F. Florindo Gijón, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved T. van Rijn og B. Doherty, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af punkt 4, litra b), og punkt 6, litra a), i bilag XVII til Rådets forordning (EF) nr. 2341/2002 af 20. december 2002 om fastsættelse for 2003 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 (EFT L 356, s. 12), af punkt 4, litra b), og punkt 6, litra a), i det samme bilag, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 671/2003 af 10. april 2003 (EUT L 97, s. 11, herefter »det ændrede bilag XVII«), såvel som artikel 1 i Kommissionens beslutning 2003/185/EF af 14. marts 2003 om tildeling af ekstra dage til havs til medlemsstaterne ifølge bilag XVII til Rådets forordning (EF) nr. 2341/2002 (EUT L 71, s. 28, herefter samlet de »anfægtede foranstaltninger«).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag anlagt af Unitymark Ltd (herefter »Unitymark«) og North Sea Fishermen's Organisation (herefter »NSFO«) mod Department for Environment, Food and Rural Affairs vedrørende gyldigheden af to bekendtgørelser udstedt af sidstnævnte med henblik på at anvende bilag XVII til forordning nr. 2341/2002 og det ændrede bilag XVII.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

Bilag XVII til forordning nr. 2341/2002

3 Bilag XVII til Rådets forordning nr. 2341/2002 fastsætter det antal dage, fiskerfartøjer med en længde på mindst 10 meter, der overvejende eller som bifangst fisker torsk, må være til havs.

4 Punkt 1 og 2 i det nævnte bilag definerer henholdsvis den relevante periode, som løber fra den 1. februar til den 31. december 2003, og de berørte fiskeriområder.

5 Bilagets punkt 4 definerer fiskeredskaberne, herunder:

»a) bundtrawl, vod eller lignende trukne redskaber, med undtagelse af bomtrawl [,] med en maskestørrelse på 100 mm eller derover [herefter »type 4a-redskaber«]

b) bomtrawl med en maskestørrelse på 80 mm eller derover [herefter »type 4b-redskaber«]

[...]

e) bundtrawl, vod eller lignende trukne redskaber, med undtagelse af bomtrawl[,] med en maskestørrelse på mellem 70 mm og 99 mm [herefter »type 4e-redskaber«]«.

6 Det skal præciseres, at type 4a-redskaber primært benyttes til torskefangst, type 4b-redskaber til fladfisk og type 4e-redskaber til jomfruhummerfangst.

7 Punkt 6, litra a), i bilag XVII til forordning nr. 2341/2002 fastsætter i tabelform det antal dage i hver kalendermåned, et fiskerfartøj må være til havs og medføre de i punkt 4 nævnte fangstredskaber. Henset til hovedanvendelsen af disse redskaber kan de relevante tal fra tabellen sammenfattes således:

— 9 dage for type 4a-redskaber (hovedsageligt anvendt til torskefangst)

— 15 dage for type 4b-redskaber (hovedsageligt anvendt til fiskeri af fladfisk)

— 25 dage for type 4e-redskaber (hovedsageligt anvendt til jomfruhummerfangst).

8 Punkt 6, litra b), i det nævnte bilag bestemmer, at Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber kan tildele medlemsstaterne ekstra dage for at kompensere for sejladsen mellem hjemstavnshavnen og fiskepladserne og for at kompensere for tilpasningen til den for nyligt indførte indsatsforvaltningsordning.

9 Punkt 6, litra c), i samme bilag bestemmer, at Kommissionen midlertidigt kan tildele medlemsstaterne ekstra dage, hvor et fartøj, der medfører type 4a-redskaber, kan være til havs — med henblik på at tage hensyn til ophugningsprogrammerne for 2002 og 2003 for fartøjer, der berøres af bestemmelserne i dette bilag.

Beslutning 2003/185

10 Beslutning 2003/185 blev vedtaget af Kommissionen i medfør af forordning nr. 2341/2002.

11 Denne beslutnings artikel 1, som støttes på punkt 6, litra b), i bilag XVII til den nævnte forordning, bestemmer, at medlemsstaterne — med henblik på at kompensere for sejlads til hjemstavnshavnen gennemført med henblik på at udskifte redskaber — kan tildele højst to ekstra dage pr. kalendermåned, hvor fartøjerne er til havs, til fartøjer udstyret med type 4a-redskaber, specialiserede i torskefangst.

12 Artikel 2 i samme beslutning bestemmer, at det ekstra antal dage ifølge punkt 6, litra c), i bilag XVII, fastsættes til fire dage for Det Forenede Kongerige.

13 Ifølge den nævnte beslutnings artikel 3 kan antallet af ekstra dage, der tildeles efter samme beslutnings artikel 1 og 2, kumuleres.

Det ændrede bilag XVII

14 Ordlyden af punkt 4, litra b), og punkt 6, litra a), i det ændrede bilag XVII er enslydende eller næsten enslydende med ordlyden af punkt 4, litra b), og punkt 6, litra a), i bilag XVII til forordning nr. 2341/2002.

15 Ifølge punkt 6, litra c), i det ændrede bilag XVII er de ekstra dage, der kan tildeles i medfør af dette punkt, rettet mod alle fartøjer, der er udstyret med de redskaber, som er defineret i punkt 4 i det nævnte bilag, og ikke alene mod fartøjer, der er udstyret med type 4a-redskaber, specialiserede i torskefangst.

De nationale bestemmelser

16 Department for Environment, Food and Rural Affairs udstedte to bekendtgørelser, bekendtgørelse om fiskeri på åbent hav (begrænsning af antallet af havdage) fra 2003 [Sea Fishing (Restriction on Days at Sea) Order 2003] (SI 2003 nr. 229), der trådte i kraft den 8. februar 2003, og bekendtgørelse om fiskeri på åbent hav (begrænsning af antallet af havdage) nr. 2, fra 2003 [Sea Fishing (Restriction on Days at Sea), nr. 2 Order 2003] (SI 2003 nr. 1535), der trådte i kraft den 7. juli 2003.

17 Ved disse to bekendtgørelser gjorde Det Forenede Kongeriges regering det strafbart for enhver person, der er ansvarlig for et fiskerfartøj, der er registreret i denne medlemsstat, at det nævnte fartøj ikke er i havn i en periode, der overstiger den, der er fastsat i bilag XVII til forordning nr. 2341/2002 og i det ændrede bilag XVII.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

18 Sagsøgerne i hovedsagen er dels Unitymark, et selskab med hjemsted i Skotland, der fisker fladfisk, nærmere bestemt rødspætter og tunger, ved anvendelse af fartøjer, der er udstyret med bomtrawl henhørende under kategorien type 4b-redskaber, dels NSFO, som er en sammenslutning, der repræsenterer fiskere, der overvejende fisker i Nordsøen med samme type fartøjer som de af Unitymark benyttede og med de samme formål. De har anlagt sag mod Department for Environment, Food and Rural Affairs ved High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), med henblik på, at sidstnævnte prøver lovligheden af ovennævnte bekendtgørelser, idet de har gjort gældende, at disse støttes på fællesskabsbestemmelser, hvis gyldighed de bestrider.

19 De har navnlig anfægtet det antal havdage, der er tildelt fartøjer, som er udstyret med bomtrawl, uden at der er sondret mellem de to redskabskategorier, som denne type trawl omfatter.

20 Ifølge den forelæggende ret bør der nemlig sondres mellem såkaldte bomtrawl med »åbent grej« (open gear beam trawls) og bomtrawl med såkaldte »kædemåtter« (chain mat beam trawls). Bomtrawlet med åbent grej anvendes til fangst af fladfisk i områder, hvor havbunden er jævn og sandet, og ikke stenet, og hvor det ikke er nødvendigt at skrabe havbunden. Bomtrawlet med kædemåtter, der repræsenterer 20% af den del af den europæiske fiskerflåde, der er udstyret med bomtrawl, og som også anvendes til at fiske efter fladfisk med, virker derimod ved at skrabe hen over den stenede havbund, hvorved fiskene forstyrres og går i nettet.

21 Unitymark og de fiskere, der repræsenteres af NSFO, anvender udelukkende fartøjer, der er udstyret med åbent grej.

22 Ifølge den forelæggende ret er parterne i hovedsagen enige om en række faktiske omstændigheder.

23 Hvad for det første angår alle de fangstmetoder, der praktiseres i Nordsøen af fartøjer med en længde på over 10 meter, tager de fartøjer, der er udstyret med bomtrawl med åbent grej, de mindste bifangster af torsk. Disse fangster er betydeligt mindre end fangster fra fartøjer, som er udstyret med redskaber, der gør det muligt overvejende at fiske jomfruhummere, såvel som fra fartøjer, der er udstyret med bomtrawl med kædemåtter, specialiserede i fangst af fladfisk.

24 I det berørte område er andelen af bifangster af torsk, som er taget af engelske og walisiske fartøjer, der er udstyret med bomtrawl, endvidere kun 0,6%, mens den for samtlige fartøjer, der er udstyret med bomtrawl, udgør ca. 9%. Denne forskel skyldes bl.a. de større bifangster af torsk taget af nederlandske fartøjer, som i højere grad anvender trawl med kædemåtter. Videre udgør torskefangsterne fra de fartøjer, der hovedsageligt fisker jomfruhummer, ca. 20% af deres samlede fangster.

25 Endelig har de begrænsninger i fiskeriindsatsen, der er fastsat i fællesskabslovgivningen, alvorlige konsekvenser for den økonomiske rentabilitet af fiskeri under anvendelse af bomtrawl med åbent grej. De gør det nemlig ikke muligt for de berørte fartøjer at fange deres tunge- og rødspættekvoter. Unitymark er tæt ved at måtte stoppe sine aktiviteter, og andre fiskerivirksomheder løber samme risiko.

26 Den forelæggende ret har tilføjet, at ifølge Unitymark og NSFO er fiskere, der anvender bomtrawl med åbent grej, blandt dem, der har fået deres havdage reduceret mest, selv om denne gruppe fiskeres indvirkning på torskebestandene — sammenlignet med de andre kategorier — er den mindste.

27 Det er under disse omstændigheder, at High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er følgende bestemmelser:

[...] punkt 4, litra b), og den del af punkt 6, litra a), der henviser til punkt 4, litra b), i bilag XVII til forordning (EF) nr. 2341/2002 [...], og/eller

[...] punkt 4, litra b), og den del af punkt 6, litra a), der henviser til punkt 4, litra b), i bilag XVII til forordning nr. 2341/2002, som ændret ved forordning (EF) nr. 671/2003 [...], og/eller

[...] artikel 1 i beslutning 2003/185/EF [...], for så vidt som Kommissionen afviser i henhold til punkt 6, litra b), i bilag XVII til forordning nr. 2341/2002 at tildele fartøjer, der medfører redskaber som defineret i punkt 4, litra b), i dette bilag, yderligere to dage,

retsstridige, for så vidt som de anvendes på trawlere, der benytter bomtrawl med åbent grej, idet de

a) er i strid med artikel 33 EF (tidligere EF-traktatens artikel 39) og artikel 34 EF (tidligere EF-traktatens artikel 40)

b) er i strid med artikel 28 EF (tidligere EF-traktatens artikel 30) og artikel 29 EF (tidligere EF-traktatens artikel 34)

c) er uforholdsmæssige

d) er udtryk for forskelsbehandling og/eller

e) udgør en tilsidesættelse af den grundlæggende frihed til at udøve et erhverv eller en virksomhed?«

Om det præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

28 Den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at vurdere gyldigheden af de anfægtede foranstaltninger i forhold til EF-traktatens artikler om den fælles landbrugspolitik og de frie varebevægelser, proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling såvel som retten til frit at udøve en erhvervsmæssig virksomhed.

29 Indlæggene for Domstolen vedrører imidlertid hovedsageligt de anfægtede foranstaltningers forenelighed med proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

30 Unitymark og NSFO har understreget, at de på ingen måde bestrider, at Rådet for Den Europæiske Union havde ret til at vedtage foranstaltninger med henblik på imødegå den meget kraftige reduktion af torskebestandene, bl.a. ved at begrænse de pågældende fartøjers havdage.

31 De har ligeledes anerkendt, at Rådet har en vid skønsbeføjelse på området. De har imidlertid gjort gældende, at denne beføjelse dog ikke giver mulighed for, at denne institution vedtager en hvilken som helst forordning uden hensyn til proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling. Unitymark og NSFO har anført, at hvad angår fartøjer, der er udstyret med åbne bomtrawl, er tilsidesættelsen af disse to principper så alvorlig, at den gør de anfægtede foranstaltninger ugyldige.

32 Hvad angår forholdsmæssigheden har Unitymark og NSFO gjort gældende, at i betragtning af den ringe mængde torsk, der fanges af fartøjer udstyret med bomtrawl, og nærmere bestemt af dem, der anvender åbent grej, var det ikke nødvendigt at begrænse deres havdage eller i det mindste ikke så voldsomt. De anfægtede foranstaltninger er således uforholdsmæssige i forhold til det mål, der søges opnået.

33 Disse foranstaltninger er ligeledes uforholdsmæssige, når der for det første henses til den situation, som fartøjer, der er udstyret med andre fiskeredskaber, befinder sig i, bl.a. fartøjer med type 4a-redskaber, specialiserede i torskefangst. Når henses til de ekstra dage, der blev tildelt ved beslutning 2003/185, har disse fartøjer nemlig fået bevilliget 15 havdage, dvs. det samme antal dage, som blev bevilliget til fartøjer, der er udstyret med bomtrawl, bl.a. fartøjer med åbne trawl, som imidlertid fisker langt færre torsk.

34 Endvidere er disse foranstaltninger uforholdsmæssige henset til den situation, som fartøjer, der er udstyret med type 4e-redskaber, der er specialiserede i jomfruhummerfangst, befinder sig i. Ifølge Unitymark og NSFO har disse fartøjer, selv om de fisker langt flere torsk and fartøjer med bomtrawl, fået bevilliget 10 havdage flere end de sidstnævnte, nemlig 25 dage.

35 Endelig burde der have været fastsat en sondring mellem fartøjer, der er udstyret med åbne bomtrawl, og fartøjer, der er udstyret med bomtrawl med kædemåtter. Kun de sidstnævnte fisker en betydelig mængde torsk. Under retsmødet henviste Unitymark og NSFO til tabellerne i bilaget til de skriftlige indlæg, Rådet har indgivet. Det fremgår heraf, at de fartøjer, der er udstyret med bomtrawl med åbent grej, kun har fanget 1,06% af den totale mængde torsk, der blev landet i 2002, mens de fartøjer, der er udstyret med bomtrawl med kædemåtter, har fanget 10,6% af disse.

36 Unitymark og NSFO har understreget, at disse tabeller klart får forskellen mellem de to typer fiskeredskaber til at træde frem, eftersom de nævner bomtrawl med en maskestørrelse på 80-99 mm og trawl med en maskestørrelse på over 100 mm. De mindste maskestørrelser svarer til bomtrawl med kædemåtter, mens de større masker er karakteristiske for bomtrawl med åbent grej.

37 Heraf følger, at fartøjer, der er udstyret med bomtrawl med åbent grej, har været genstand for en åbenlys forskelsbehandling såvel i forhold til fartøjer, der er specialiserede i torskefangst, som i forhold til fartøjer, der er specialiserede i jomfruhummerfangst, og til de fartøjer, som anvender bomtrawl med kædemåtter.

38 Unitymark og NSFO har desuden tilføjet, at den påståede nødvendighed af ligeledes at bevare fladfiskebestandene ikke er relevant, eftersom de fiskere, der fisker disse fisk, i forvejen ikke kunne nå at opbruge de kvoter, de var tildelt, før vedtagelsen af de anfægtede foranstaltninger.

39 Ifølge Unitymark og NSFO burde Rådet have vedtaget andre foranstaltninger, der i mindre grad gjorde indgreb i proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling. De har anført, at det havde været tilstrækkeligt at nedsætte det antal havdage, som er tildelt de fartøjer, der er specialiserede i jomfruhummerfangst, eller at nedsætte antallet af havdage for fartøjer med en længde på under 10 meter.

40 Det Forenede Kongeriges regering, Rådet og Kommissionen har henvist til, at fællesskabslovgivers skønsbeføjelse på det omhandlede område er meget vid, og at Domstolen alene vil kunne foretage en prøvelse af, at de vedtagne bestemmelser ikke er åbenbart uhensigtsmæssige med henblik på at nå det tilsigtede mål.

41 Denne regering og disse to institutioner har anført, at henset til alvoren af det problem, Fællesskabet stod over for, nemlig risikoen for udryddelse af torskebestandene, var det nødvendigt og uopsætteligt at træffe foranstaltninger med henblik på at beskytte og genoprette disse bestande. De anfægtede foranstaltninger blev vedtaget på grundlag af videnskabelige rapporter og overholder fuldt ud proportionalitetsprincippets og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

42 Hvad angår forholdsmæssigheden har Det Forenede Kongeriges regering, Rådet og Kommissionen præciseret, at de anfægtede foranstaltninger ikke følger en rent matematisk logik. Hvis den sidstnævnte havde været gældende, ville de fiskere, der er specialiserede i torskefangst, og som er ansvarlige for størstedelen af disse fangster, skulle have båret de væsentligste, eller endog samtlige begrænsninger. Fællesskabslovgiver fandt det dog både af sociale og økonomiske grunde vigtigt ikke at lade de fiskere, der er specialiserede i dette fiskeri, bære hele byrden ved torskebeskyttelsesforanstaltningerne ved at fastsætte et moratorium for denne fiskeriaktivitet. For så vidt som torskefangsterne ikke udelukkende kunne tilregnes de fartøjer, der er specialiseret i dette fiskeri, men at andre fiskere, bl.a. dem, der fanger fladfisk, også i betydeligt omfang fanger denne art, fandt lovgiver, at det måtte foretrækkes at fordele begrænsningen i fiskeriindsatsen mellem alle aktørerne ved at nedsætte deres antal havdage.

43 Den største begrænsning af fiskeriindsatsen blev pålagt de fiskere, der er specialiserede i torskefangst, hvis havdage blev reduceret med 60%. De fartøjer, der er udstyret med bomtrawl, som fanger 11,3% af den landede torsk, fik deres antal dage nedsat med 40%.

44 Ifølge Det Forenede Kongeriges regering, Rådet og Kommissionen har Unitymark og NSFO med urette antaget, at torskefiskerne har fået tildelt ligeså mange havdage som de fiskere, der fisker fladfisk, nemlig 15 dage. Hvis de fiskere fra Det Forenede Kongerige, der er specialiseret i torskefangst, havde fået tilladelse til at tilbringe 15 dage på havet, skulle det være sket med hjemmel i punkt 6, litra b) og c), i bilag XVII til forordning nr. 2341/2002 og med henblik på at tage hensyn til særlige situationer. For at kompensere for forpligtelsen til at vende tilbage til havnen for at udskifte fangstredskaber, ville der kunne bevilliges torskefiskere 2 ekstra dage, der ikke ville svare til fiskedage. Desuden ville de kunne tildeles 4 ekstra dage med henblik på at tage hensyn til ophugningsprogrammer vedrørende fartøjer, der er specialiserede i torskefangst. Den nævnte forordning ville således have muliggjort, at reduktionen i antallet af fartøjer, der fisker torsk, resulterer i tildeling af ekstra havdage til de tilbageværende fartøjer. Den sammenligning, Unitymark og NSFO har foretaget, hviler således på et unøjagtigt grundlag.

45 Med hensyn til fartøjer, der er specialiserede i jomfruhummerfangst, har den nævnte regering og de to institutioner gjort gældende, at de videnskabelige rapporter ikke viste en klar forbindelse mellem jomfruhummerfangsterne og nedgangen i torskebestandene, mens en sådan forbindelse fremkom for så vidt angår fladfisk. Endvidere var der ikke fundet en risiko for nedgang i jomfruhummerbestandene, mens en sådan risiko har vist sig for fladfisk. Endelig har denne regering og disse institutioner anført, at de anfægtede foranstaltninger tager hensyn til den omstændighed, at det var lettere for torskefiskere at omstille sig til jomfruhummerfiskeriet end til fladfiskefiskeriet.

46 Hvad angår sammenligningen med fartøjer, der er udstyret med bomtrawl med kædemåtter, har Det Forenede Kongeriges regering, Rådet og Kommissionen under retsmødet anført, at de oplysninger, som Unitymark og NSFO har fremlagt om sammenhængen — nævnt i denne doms præmis 36 — mellem bomtrawlenes maskestørrelse og de to kategorier af denne type trawl, der findes, aldrig tidligere har været fremlagt.

47 Endelig har Det Forenede Kongeriges regering, Rådet og Kommissionen gjort gældende, at den påståede alternative foranstaltning, som bestod i at reducere antallet af havdage for fartøjer med en længde på mindre end 10 meter, ikke var realistisk, henset til disse fartøjers meget store antal og til, at det ville være vanskeligt eller ligefrem umuligt at kontrollere overholdelsen heraf.

48 Følgelig er de anfægtede foranstaltninger ikke ugyldige.

Domstolens bemærkninger

Om en begrænsning af de frie varebevægelser og af retten til fri erhvervsudøvelse

49 Det bemærkes indledningsvis, at den forelæggende rets spørgsmål om de frie varebevægelser og friheden til at udøve erhvervsmæssig virksomhed ikke i den foreliggende sag kræver en særskilt prøvelse.

50 Hvad angår de frie varebevægelser skal det understreges, at parterne ikke bestrider nødvendigheden af en lovgivning, der midlertidigt begrænser torskefangsterne, i forhold til forskellige grupper fiskere, med henblik på at undgå, at disse fiskebestande på lang sigt udtømmes. Imidlertid har Domstolen allerede vedrørende foranstaltninger, der på kort sigt begrænser de mængder fisk, som medlemsstaterne kan handle med indbyrdes, men på lang sigt skal sikre et optimalt udbytte af fiskeriet og således forøge samhandelen, fastslået, at sådanne foranstaltninger ikke henhører under anvendelsesområdet for artikel 29 EF om frie varebevægelser (jf. dom af 16.6.1987, sag 46/86, Romkes, Sml. s. 2671, præmis 24).

51 Følgelig — og da den forelæggende ret ikke ud over, hvad der følger af den midlertidige begrænsning af fiskeriindsatsen, nævner nogen særlige grunde til, at de anfægtede foranstaltninger skulle gøre indgreb i samhandelen — er der ikke anledning til at gennemgå disse foranstaltninger i forhold til artikel 29 EF.

52 Hvad angår friheden at udøve erhvervsmæssig virksomhed er denne blevet anerkendt af Domstolen (jf. bl.a. dom af 17.10.1995, sag C-44/94, Fishermen's Organisations m.fl., Sml. I, s. 3115, præmis 55), men således som Kommissionen har påpeget i sine skriftlige indlæg, har den forelæggende ret ikke anført, at der er tale om et indgreb i denne frihed på en måde, der klart adskiller det fra den eventuelle tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, der efterfølgende prøves, og det må fastslås, at denne del af spørgsmålet heller ikke kræver en særskilt prøvelse.

Om en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling og propotionalitetsprincippet

53 Det bemærkes, at princippet om forbud mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet, der i det foreliggende tilfælde er tæt forbundet hermed, hører til

fællesskabsrettens almindelige grundsætninger og på landbrugsområdet, der omfatter fiskeri, finder udtryk i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF.

54 Denne bestemmelse tillægger fællesskabslovgiver den opgave at iværksætte den fælles landbrugspolitik i henhold til artikel 33 EF med henblik på at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard såvel som forsyningssikkerheden, idet enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter er udelukket.

55 Ifølge fast retspraksis har fællesskabslovgiver på dette område et vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver tillægges ved artikel 34 EF-37 EF. Følgelig skal domstolskontrollen begrænses til en undersøgelse af, om den pågældende foranstaltning er behæftet med åbenbare fejl eller magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn (dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 80, og af 9.9.2004, sag C-304/01, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7655, præmis 23).

56 Hvad angår dette skøn har Domstolen fastslået, at proportionalitetsprincippet indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes ved en fællesskabsbestemmelse, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. bl.a. dom af 11.7.2002, sag C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Sml. I, s. 6453, præmis 59, af 14.12.2004, sag C-210/03, Swedish Match, Sml. I, s. 11893, præmis 47, af 6.12.2005, forenede sager C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04, ABNA m.fl., Sml. I, s. 10423, præmis 68, og af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 79).

57 For så vidt angår den retslige prøvelse af betingelserne for anvendelse af princippet og under hensyn til det vide skøn, fællesskabslovgiver har på området for den fælles landbrugspolitik, er det kun, hvis en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, at en sådan foranstaltning vil kunne kendes ulovlig (jf. dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 14, og af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 42, samt dommen i sagen Jippes m.fl., præmis 82, og IATA og ELFAA-dommen, præmis 80).

58 Herefter må Domstolen efterprøve, om de anfægtede foranstaltninger var åbenbart uhensigtsmæssige.

59 I lyset af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen og gengivet navnlig i denne doms præmis 23-26 og 35, fremgår det, at fartøjer, der er udstyret med bomtrawl med åbent grej, har måttet bære foranstaltninger, der mindsker fiskeriindsatsen i betydeligt højere grad end fartøjer, der er udstyret med andre redskabstyper, proportionelt i forhold til den mængde torsk, de fanger.

60 Med henblik på at vurdere, om disse foranstaltninger er hensigtsmæssige eller ej, skal det fastslås, at Rådet foretrak at fordele begrænsningen af fiskeriindsatsen mellem alle de berørte aktører frem for at pålægge et moratorium for den aktivitet, der vedrører fiskere, der hovedsageligt fanger torsk. Herved bestræbte det sig på at opfylde et af den fælles landbrugspolitiks formål, nemlig at fastholde en rimelig levestandard for alle de berørte fiskere. Dette valg fra lovgivers side er ikke i sig selv kritisabelt, forudsat, at det ikke gennem vedtagelse af de anfægtede foranstaltninger uden objektiv begrundelse fører til at stille en anden gruppe fiskere uforholdsmæssigt ringere.

61 Ifølge Unitymark og NSFO gør de anfægtede foranstaltninger det ikke muligt for fladfiskefiskere, der bruger bomtrawl med åbent grej, at opfiske de fladfiskekvoter, de har fået tildelt, og derved bringes levedygtigheden af deres aktiviteter i fare. Fælleskabslovgiver havde kunnet undgå en sådan virkning ved at fastsætte en sondring mellem de to typer bomtrawl: dem med kædemåtter og dem med åbent grej.

62 Denne argumentation, hvorefter der ikke var grund til at begrænse fladfiskefiskernes havdage med henblik på at bevare bestandene af disse fisk, eftersom de britiske fiskere allerede før vedtagelsen af forordning nr. 2341/2002 ikke kunne opbruge de kvoter, der var tildelt dem, kan ikke tiltrædes. Disse omstændigheder er nemlig ikke afgørende, når det drejer sig om bevaring af torskebestandene. Det er heller ikke i det foreliggende tilfælde blevet gjort gældende, at samtlige de berørte fladfiskefiskere ikke kunne opbruge de kvoter, der var tildelt dem.

63 Desuden indebærer den omstændighed, at en bestemt gruppe i højere grad end en anden berøres af en lovgivnings foranstaltning, ikke nødvendigvis, at denne er uforholdsmæssig eller udtryk for forskelsbehandling, når der med foranstaltningen tilsigtes en samlet løsning på et problem af almen interesse.

64 Henset til de ikke ubetydelige mængder torsk, der fanges af samtlige fartøjer, der udstyret med bomtrawl, og som udgør en andel på ca. 11% af de samlede torskelandinger, findes den betydelige begrænsning af antallet af havdage, der er pålagt disse fartøjer, imidlertid ikke i sig selv åbenbart uhensigtsmæssig.

65 Det skal dernæst efterprøves, om de anfægtede foranstaltninger medfører en forskelsbehandling i forhold til fiskere, der bruger andre typer fiskeredskaber, og med henblik herpå må situationen for fiskere, som anvender fartøjer, der er udstyret med bomtrawl med åbent grej, for det første sammenlignes med situationen for fiskere, som anvender fartøjer, der er udstyret med bomtrawl med kædemåtter.

66 Herved fremgår det ikke, at de videnskabelige rapporter, der var tilgængelige på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede foranstaltninger, har nævnt en sondring mellem disse to sidstnævnte redskabstyper. Det fremgår derimod af sagen, som den er forelagt for Domstolen, at fartøjer udstyret med bomtrawl var præsenteret som et samlet hele. Desuden var tallene vedrørende 2002, der fremgår af bilaget til Rådets skriftlige indlæg, og som Unitymark og NSFO støttede sig på under retsmødet for Domstolen, endnu ikke tilgængelige på tidspunktet for vedtagelsen af bilag XVII til forordning nr. 2341/2002.

67 Under disse omstændigheder og i lyset af de betragtninger, der er anført i denne doms præmis 64, skal det fastslås, at de anfægtede foranstaltninger ikke medfører en forskelsbehandling af fiskere, der anvender bomtrawl med åbent grej, sammenlignet med de, der bruger bomtrawl med kædemåtter.

68 Tilbage står at efterprøve, om de anfægtede foranstaltninger medfører en forskelsbehandling med hensyn til antallet af havdage, der er tildelt fiskere, der hovedsageligt fanger torsk, og til de, der hovedsageligt fanger jomfruhummer, såvel som til de, der anvender fartøjer med en længde på mindre end 10 meter.

69 Hvad angår den første type fartøjer skal det fastslås, at klagepunktet ikke så meget vedrører den omstændighed, at disse fartøjer har fået bevilliget ni basisdage, men derimod de seks ekstra dage, som fartøjer fra Det Forenede Kongerige, der udøver denne form for fiskeri, har fået.

70 Det må fastslås, at de ekstra dage, som fiskere, hvis fartøjer er udstyret med type 4a-redskaber, fik tildelt ved beslutning 2003/185 med hjemmel i punkt 6, litra b) og c), i bilag XVII til forordning nr. 2341/2002, fik det på grundlag af de særlige situationer, der er omhandlet i disse to bestemmelser. Hvad angår de to supplerende dage, der er fastsat i punkt 6, litra b), for at kompensere for sejladsdage mellem hjemstavnshavnen og fiskepladserne, fremgår det ikke, at Det Forenede Kongeriges regering eller fladfiskefiskerne over for Kommissionen skulle have tilkendegivet, at alene fartøjer specialiserede i torskefangst, men også sådanne fartøjer, fra hvilke der fiskes fladfisk, kunne have behov herfor. Med hensyn til tildelingen i medfør af punkt 6, litra c), i bilag XVII til forordning nr. 2341/2002 af ekstra dage til fiskere, der anvender fartøjer, der er specialiserede i torskefangst, skyldes den, at ophugningsprogrammerne for disse fartøjer svarer til en samlet reduktion af denne fiskeriaktivitet.

71 Heraf følger, at antallet af havdage, der er tildelt fiskere, hvis fartøjer er udstyret med type 4b-redskaber specialiserede i fangst af fladfisk, ikke findes åbenbart uhensigtsmæssigt i forhold til det antal havdage, der er tildelt fiskere, hvis fartøjer er udstyret med type 4a-redskaber specialiserede i fangst af torsk, herunder indbefattet de ekstra dage, der er tildelt i henhold til punkt 6, litra b) og c), i bilag XVII til forordning nr. 2341/2002.

72 Hvad angår sammenligningen med jomfruhummerfiskerne skal det fastslås, at de oplysninger, som Domstolen har modtaget i så henseende, er varierende, hvad enten

det angår disse fiskeres andel af torskefangsterne eller spørgsmålet, om der består en risiko for jomfruhummerforsyningen, eller torskefiskernes mulighed for at omstille til jomfruhummerfiskeri snarere end til fiskeri af fladfisk.

73 Det fremgår imidlertid ikke af sagen, som den er forelagt for Domstolen, at Unitymarks og NSFO's bemærkninger om en forskel i behandlingen af fladfiskefiskere og jomfruhummerfiskere har været fremlagt for fællesskabslovgiver inden vedtagelsen af de anfægtede foranstaltninger.

74 Selv om forskellen mellem det antal dage, der er tildelt jomfruhummerfiskerne, og det antal dage, der er tildelt fladfiskefiskerne, kan forekomme stor, findes den derfor ikke åbenbart uhensigtsmæssig, bl.a. under hensyn til de oplysninger, fællesskabslovgiver har haft til rådighed på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 2341/2002.

75 Hvad endelig angår fiskere, der anvender fartøjer med en længde på mindre end 10 meter, skal det fastslås, at det betydelige antal fartøjer af denne type i særlig grad vil kunne vanskeliggøre kontrollen og kan begrunde, at fællesskabslovgiver med henblik på at bidrage til at bevare torskebestandene valgte at begrænse antallet af havdage for fiskere, der anvender andre typer fartøjer.

76 Det følger af ovenstående betragtninger, at de anfægtede foranstaltninger ikke var åbenbart uhensigtsmæssige.

77 Det følger heraf, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af de anfægtede foranstaltninger.

Sagens omkostninger

78 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden

— **af punkt 4, litra b), og punkt 6, litra a), i bilag XVII til Rådets forordning (EF) nr. 2341/2002 af 20. december 2002 om fastsættelse for 2003 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**

— **af punkt 4, litra b), og punkt 6, litra a), i samme bilag, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 671/2003 af 10. april 2003**

— **af artikel 1 i Kommissionens beslutning 2003/185/EF af 14. marts 2003 om tildeling af ekstra dage til havs til medlemsstaterne ifølge bilag XVII til Rådets forordning (EF) nr. 2341/2002.**

Underskrifter