

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 17. september 1998 *

A — Indledning

1. I den foreliggende sag har Kongeriget Spanien anfægtet to af Rådets forordninger, hvorefter Den Portugisiske Republik og Den Franske Republik kunne foretage en udveksling af fiskerimulighederne for ansjoser. Det særlige ved denne udveksling er, at en del af den fangstkvote, der i første omgang var blevet tildelt Portugal i ICES-område IX, X, CECAF 34.1.1 (vest og sydvest for Den Iberiske Halvø), blev afstået til Frankrig til brug for fangst i ICES-område VIII (Gascognebugten).

2. Kongeriget Spanien, der har fangstkvote i begge de nævnte fangstområder, har gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af målene for den fælles fiskeripolitik, som er nævnt i EF-traktatens artikel 39 (bedst mulig anvendelse af produktionsfaktorerne og stabilisering af markederne), og en tilsidesættelse af de i forordning (EØF) nr. 3760/92¹ anførte principper (rationel og ansvarlig udnyttelse af ressourcerne og princippet om relativ stabilitet), idet udvekslingen vedrører forskellige bestande i områder, der er adskilt fra hinanden. En sådan udveksling er derfor

ikke mulig, og den er kun kommet i stand ved omgåelse af de bestemmelser, der er gældende for kvotefastsættelsen (til skade for Spanien).

3. Rådet og Kommissionen, der er indtrådt i sagen til støtte for Rådet, har i det væsentlige henholdt sig til Rådets vide skøn inden for fiskeripolitikken og har henvist til de komplekse problemer, der er forbundet med Spaniens og Portugals integration i Fællesskabet, og som angiveligt begrundes vedtagelsen af de anfægtede forordninger.

B — Sagens omstændigheder og de relevante retsregler

4. I Fællesskabets farvande findes to forskellige bestande af ansjoser, for hvilke der er fastsat samlede tilladte fangstmængder (herefter »TAC«²). Disse bestande befin-

* Originalsprog: tysk.

1 — Rådets forordning af 20.12.1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1).

2 — Forkortelsen »TAC«, der også anvendtes i den tyske sprogversion af de relevante bestemmelser, kommer af det franske begreb »total admissible des captures«.

der sig i ICES-områderne VIII og IX, X, CECAF 34.1.1.

riaktiviteterne for hver af de pågældende bestande ...«.

5. Ved artikel 161, stk. 1, i »akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne«³ (herefter »tiltrædelsesakten«) fik Spanien tildelt en kvote på 90% i ICES-område VIII; de resterende 10% blev tildelt Frankrig. I overensstemmelse med princippet om relativ stabilitet mellem Spanien og Portugal blev kvoten for den anden bestand fastsat til 48% for Spanien og 52% for Portugal.

6. Den ordning, hvorefter der sker fordeling af fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne, hviler på forordning nr. 3760/92. Et væsentligt formål med forordningen er at tilvejebringe rammebetingelser for opretholdelse og beskyttelse af bestandene. For at sikre en rationel og ansvarlig udnyttelse af ressourcerne på et bæredygtigt grundlag kan Rådet regulere udnyttelsesraten ved, at den tilladte fangstmængde og om nødvendigt fiskeriindsatsen begrænses i den pågældende periode. Når det er nødvendigt at begrænse udnyttelsesraten for et bestemt fiskeri⁴, træffer Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen afgørelse i henhold til artikel 8, stk. 4, nr. ii), om at:

»... fordele fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver medlemsstat sikres relativ stabilitet i fiske-

7. Med henblik på tydeliggørelse af dette punkt hedder det i ellefte, tolvte og tretende betragtning til forordningen:

»med hensyn til de ressourcetyper, for hvilke udnyttelsesraterne skal begrænses, bør fællesskabsfiskerimulighederne fastsættes i form af fangstmængder, der er disponible for medlemsstaterne, tildelt i kvoter og om nødvendigt udtrykt i fiskeriindsats

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 særlig afhængig af fiskeriet og den hertil knyttede virksomhed ...

udtrykket 'tilsigtet relativ stabilitet' skal forstås på denne baggrund«.

3 — EFT 1985 L 302, s. 1.

4 — Se artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 3760/92.

8. Muligheden for udveksling af fangstretigheder efter fastlæggelse af fiskerimuligheder er reguleret i artikel 9, hvorefter »[m]edlemsstaterne ... efter forudgående meddelelse til Kommissionen, helt eller delvis [kan] udveksle de fiskerimuligheder, de har fået tildelt«.

fiskerimuligheder, som tildeles dem, på betingelserne i bilag IV, punkt 1.

Det hedder i punkt 1, 1.1, i nævnte bilag:

9. I bilag I til forordning (EF) nr. 3362/94⁵ blev TAC for 1995 fastsat for hver fiskebestand eller gruppe af fiskebestande. Herved blev der for område VIII fastsat en præventiv TAC på 33 000 tons, fordelt med 29 700 tons til Spanien og 3 300 tons til Frankrig. For ICES-område IX, X, CECAF 34.1.1 blev der fastsat en præventiv TAC på 12 000 tons fordelt med 5 740 tons til Spanien og 6 260 tons til Portugal. Disse sidstnævnte kvoter måtte kun fiskes i farvande under den pågældende medlemsstats højhedsområde eller jurisdiktion eller i det berørte områdes internationale farvande.

»Udvekslingerne mellem Frankrig og Portugal kan forlænges stiltiende for 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:

10. Med henblik på »forvaltning af fiskeriindsatsen, for så vidt angår visse fiskerizoner og visse fiskeressourcer i Fællesskabet« udstedte Rådet den 27. marts 1995 forordning (EF) nr. 685/95⁶. I artikel 11, stk. 1, bestemmes, at de berørte medlemsstater i overensstemmelse med artikel 9 i forordning (EØF) nr. 3760/92 kan udveksle de

- 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

⁵ — Rådets forordning af 20.12.1994 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 (EFT L 363, s. 1).

⁶ — Forordning om forvaltning af fiskeriindsatsen, for så vidt angår visse fiskerizoner og visse fiskeressourcer i Fællesskabet (EFT L 71, s. 5).

...«

11. Ved forordning (EF) nr. 746/95⁷ fastlagde Rådet på ny en præventiv TAC for område IX, X, CEEAF 34.1.1. Herved fastholdtes en TAC på 12 000 tons, hvoraf 5 740 tons fortsat tildeltes Spanien. Imidlertid kunne der af ansjoskvoten på 6 260 tons, der var blevet tildelt Portugal, fiskes indtil 5 008 tons i de farvande i ICES-underområde VIII, der hører under Frankrigs højhedsområde eller jurisdiktion.

12. Sammenfattende kan det altså fastslås, at der for begge områder i første omgang var blevet fastsat forskellige TAC'er og kvoter, der i område VIII var fordelt mellem Spanien og Frankrig og i det andet område fordelt mellem Spanien og Portugal. Ved sidstnævnte forordning fik Portugal nu mulighed for at fiske en del af sin TAC for område IX, X, CEEAF 34.1.1 i de franske farvande i ICES-underområde VIII. Imidlertid afstod Portugal denne kvote til Frankrig.

13. Med den foreliggende sag har Spanien anfægtet denne handle måde.

14. For det første har den spanske regering gjort gældende, at TAC'en for område VIII blev forhøjet fra 33 000 tons til 38 008 tons som følge af tilladelsen til at fiske en del af den ansjoskvote, som Portugal havde fået tildelt i område IX, ikke i dette område, men i område VIII, uden at der forelå nye videnskabelige oplysninger, der

kunne begrunde dette. Med de anfægtede bestemmelser søges hverken den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne eller stabilisering af markederne sikret. Dermed foreligger der en tilsidesættelse af målene for den fælles fiskeripolitik som anført i traktatens artikel 39.

15. I øvrigt anfører den spanske regering, at den TAC, som blev fastsat for 1995 i område VIII, ved de anfægtede bestemmelser blev forhøjet uden det mindste videnskabelige grundlag, idet der findes to af hinanden uafhængige ansjosbestande. Dette er imidlertid i strid med målet for forordning nr. 3760/92, som er en rationel og ansvarlig udnyttelse af ressourcerne. De anfægtede bestemmelser medfører endog en overfiskning af en ansjosart.

16. Princippet om relativ stabilitet er blevet tilsidesat ved, at den mængde, hvormed ansjoskvoten blev ændret, i det hele blev tildelt Portugal. Portugal har aldrig haft en kvote i dette område, hvorfor tildelingen af en kvote er i strid med forpligtelsen til at opretholde en fast procentsats for hver af de medlemsstater, som bestanden var delt mellem.

17. Den spanske regering har nedlagt følgende påstande:

⁷ — Forordning af 31.3.1995 om ændring af forordning nr. 3362/94 (EFT L 74, s. 1).

— Annulation af punkt 1, 1.1, andet afsnit, nr. i), sidste komma, i bilag IV

til Rådets forordning (EF) nr. 685/95 af 27. marts 1995 om forvaltning af fiskeriindsatsen, for så vidt angår visse fiskerizoner og visse fiskeressourcer i Fællesskabet.

- Annulation af rubrik nr. 5 vedrørende ansjoser i bilag I til Rådets forordning (EF) nr. 746/95 af 31. marts 1995 om ændring af forordning (EF) nr. 3362/94 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.

- Den sagsøgte institution tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- Det pålægges sagsøgeren at betale sagens omkostninger.

C — Stillingtagen

18. Da den spanske regering i det væsentlige har gjort gældende, at der på den ene side foreligger en tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 39 og på den anden side en tilsidesættelse af forordning nr. 3760/92, skal disse punkter i det følgende undersøges hver for sig.

Tilsidesættelsen af traktatens artikel 39

19. Den spanske regering har først anført, at den oprindeligt fastsatte TAC på 33 000 tons for område VIII blev fastlagt på grundlag af videnskabelige oplysninger og af Rådet var blevet anset for den TAC, der var egnet til at garantere en rationel og ansvarlig udnyttelse af ressourcerne. Hertil kommer, at denne TAC kun har undergået uvæsentlige ændringer siden Spaniens tiltrædelse og svarer til et gennemsnit af fangsterne i 1970'erne. På denne måde er der taget hensyn til den hidtidige udvikling, ligesom en stabil udnyttelse er sikret. Ville Rådet nu de facto ændre denne TAC fra 33 000 tons til 38 008 tons, ville Rådet afbryde kontinuiteten i de hidtil vedtagne forordninger uden at være blevet foranlediget hertil af nye videnskabelige oplysninger. Også det skøn, Rådet har i forbindelse med udstedelse af regler inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik, skal holdes inden for de af traktaten fastsatte grænser. Hvis nu (som i det foreliggende tilfælde) en udveksling af kvoter for forskellige arter i forskellige fangstområder blev tilladt, ville der imidlertid foreligge en tilsidesættelse af de i EF-traktatens artikel 39, litra a) og c), nævnte mål, nemlig

den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne og stabilisering af markederne.

20. Rådet og Kommissionen har i det væsentlige henholdt sig til deres vide skønsebeføjelser i forbindelse med vedtagelsen af de anfægtede foranstaltninger. For det første er de to omhandlede ansjosbestande ikke truet. For det andet var der med hensyn til de TAC'er, som blev fastlagt for disse bestande, kun tale om præventivt fastsatte TAC'er. Disse er ganske vist bindende, men da de ikke er blevet fastsat på grundlag af sikre videnskabelige oplysninger, kan de uden videre ændres. Herudover er udveksling mellem forskellige områder og mellem forskellige arter ikke usædvanligt, og det er ofte forekommet tidligere.

21. Selv hvis der havde foreligget videnskabelige udtalelser vedrørende de enkelte bestande, havde Rådet ikke blindt måttet følge disse, da det vedtog de anfægtede bestemmelser. Inden for rammerne af sit skøn har Rådet i det foreliggende tilfælde foretaget en afvejning mellem hensynet til den fælles fiskeripolitik og Fællesskabets interesse i Spaniens og Portugals videre integration i Fællesskabet. Resultatet af disse overvejelser afspejles i de anfægtede forordninger.

22. Jeg bemærker for det første, at det følger af Domstolens faste praksis, at fællesskabsinstitutionerne ved forfølgelsen af den fælles landbrugspolitik's mål til

stadighed skal sørge for at udjævne en eventuel indbyrdes modstrid mellem disse mål betragtet særskilt. Om nødvendigt skal de give det ene eller det andet af dem midlertidig forrang, hvis de økonomiske forhold eller omstændigheder, med henblik på hvilke de træffer afgørelse, kræver det⁸. Ligeledes anerkendes det i retspraksis, at lovgiver på området for den fælles landbrugspolitik har et vidt skøn, der modsvare det politiske ansvar, som artikel 40 og 43 pålægger lovgiver⁹.

23. Domstolskontrollen med de foranstaltninger, Rådet træffer inden for det skøn, der er tillagt det i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, må begrænses til at undersøge, om myndighedens afgørelse er behæftet med en åbenlys vildfarelse eller med magtfordrejning, eller om Rådet klart har overskredet grænserne for sit skøn¹⁰.

24. Efter den spanske regerings opfattelse foreligger der en overtrædelse af EF-traktatens artikel 39, allerede fordi TAC'en for område VIII blev ændret væsentligt, uden at dette på grundlag af videnskabelige oplysninger havde været nødvendigt.

8 — Dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 47, af 19.3.1992, sag C-311/90, Hierl, Sml. I, s. 2061, præmis 13, og af 24.11.1993, sag C-405/92, Mondiet, Sml. I, s. 6133, præmis 51.

9 — Dommen i sagen Tyskland mod Rådet (nævnt i fodnote 8), præmis 47, Hierl-dommen (nævnt i fodnote 8), præmis 13, og dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14.

10 — Dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 8.

25. Hertil bemærkes, at det forhold, at sådanne oplysninger mangler, ikke kan forhindre Rådet i at træffe de foranstaltninger, det anser for uundværlige for at nå målene i den fælles fiskeripolitik¹¹. Hvad angår det forhold, at Rådet tager videnskabelige data i betragtning, har Domstolen udtalt, at domstolskontrollen, når henses til det skøn, Rådet har i forbindelse med gennemførelsen af Fællesskabets landbrugspolitik, må begrænses til en undersøgelse af, om den pågældende foranstaltning er behæftet med en åbenlys fejl eller med magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed klart har overskredet grænserne for sit skøn.

26. I det foreliggende tilfælde fastsatte Rådet en præventiv TAC på 33 000 tons for område VIII. Denne TAC var ikke blevet fastsat på grundlag af tvingende videnskabelige oplysninger, men derimod på grundlag af den hidtidige udvikling i fangstkvoteerne i de pågældende områder.

27. Spaniens påstand om, at Rådet, når der ikke forelå sikre videnskabelige oplysninger, ikke måtte ændre TAC'en, fører imidlertid ikke i sig selv til det resultat, at Rådet ved udstedelsen af de omhandlede foranstaltninger har udøvet et åbenbart urigtigt skøn. Hertil kommer yderligere, at bestanden i område VIII ubestridt ikke bringes i fare ved udvekslingen af fangstkvoteerne mellem Portugal og Frankrig.

28. Det ses således ikke, hvad der kunne begrunde anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 39, litra a) og c), på grund af den beskedne forøgelse af fangstkvoteerne, der er den endelige konsekvens af fastsættelsen af udvekslingsmuligheder mellem Portugal og Frankrig.

Tilsidesættelsen af forordning nr. 3760/92

a) Tilsidesættelse af forpligtelsen til at sørge for en rationel og ansvarlig udnyttelse af ressourcerne

29. Efter den spanske regerings opfattelse sker der ved de anfægtede bestemmelser en tilsidesættelse af målet i forordning nr. 3760/92 om en rationel og ansvarlig udnyttelse af ressourcerne. Denne tilsidesættelse foreligger i det væsentlige derved, at der som slutresultat blev fastsat en samlet TAC for to forskellige og af hinanden helt uafhængige ansjosbestande i de forskellige områder VIII og IX, X, CECAF 34.1.1. Dels ændres den gældende TAC for område VIII i væsentlig grad, uden at dette er nødvendigt på grundlag af nye videnskabelige oplysninger. Dels indeholder forordning nr. 3760/92 regler om proceduren for ændring af en TAC. Denne procedure er blevet omgået ved det forhold, at Rådet har handlet, som det har gjort, for at give

¹¹ — Mondiet-dommen (nævnt i fodnote 8), præmis 31.

mulighed for udveksling af fangstmuligheder mellem Portugal og Frankrig.

sektoren, og forbrugernes interesser under hensyntagen til de biologiske forhold og det marine økosystem«.

30. Rådet og Kommissionen har også på dette punkt påberåbt sig det vide skøn, de har i forbindelse med udstedelse af regler inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik. De har videre anført, at der ikke ved det skete består en fare for overfiskning i område VIII. Denne fare ville kun opstå, hvis der generelt var blevet fastlagt en ny TAC for dette område, en TAC der i henhold til den i tiltrædelsesakten fastlagte procentuelle fordeling — 90% til Spanien og 10% til Frankrig — havde måttet andrage omkring 50 000 tons. For at modvirke en sådan fare for overfiskning, var overførslen af fiskerimuligheder (for så vidt angår 5 008 tons) mellem Portugal og Frankrig i henhold til artikel 9 i forordning nr. 3760/92 til slut kommet i stand. I sidste ende tiltrådte Rådet blot det, der var blevet aftalt mellem de pågældende medlemsstater inden for rammerne af de muligheder, de havde fået tillagt, uden at ansjosbestanden bragtes i fare. Herudover henvises til, at fastsættelsen af en TAC ikke er det eneste middel til beskyttelse af bestandene, og den er i det foreliggende tilfælde kun fastsat præventivt, da der på det omhandlede tidspunkt ikke forelå sikre videnskabelige oplysninger om bestandene.

32. Hertil kommer, at det efter artikel 2, stk. 2, er målet med denne forordning at fastlægge en ramme for bevarelse og beskyttelse af ressourcerne. Derfor har Rådet bemyndigelse til at fastlægge de forskellige TAC'er og at fordele fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne. Imidlertid har Rådet også her i henhold til Domstolens faste praksis ved sin gennemførelse af Fællesskabets landbrugspolitik et vidt skøn, med den følge, at domstolskontrollen må begrænses til en undersøgelse af, om myndighedens afgørelse er behæftet med en åbenlys vildfarelse eller magtfordrejning, eller om myndigheden klart har overskredet grænserne for sit skøn¹².

33. Der må ligeledes henvises til, at Rådet skal foretage en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, når det i henhold til artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 3760/92 fastlægger TAC'en og fordeler fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne.

31. Ifølge anden betragtning til forordning nr. 3760/92 har forordningen til formål »at skabe en rationel og ansvarlig udnyttelse af alle levende akvatiske ressourcer og akvakultur, hvilket skal ske under hensyntagen til fiskerisektorens interesse i dens langsigtet udvikling samt de økonomiske og sociale forhold, der gør sig gældende i

34. Når Rådet ved sin gennemførelse af Fællesskabets landbrugspolitik nødvendig-

12 — Dom af 19.2.1998, sag C-4/96, NIFPO og Northern Ireland Fishermen's Federation, Sml. I, s. 681, præmis 42, og af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 18.

vis må foretage en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, omfatter det skøn, som Rådet har, ikke udelukkende indholdet og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold i den forstand, at det også er tilladeligt for Rådet i givet fald at lægge en helhedsvurdering til grund¹³. Da den spanske regering i forbindelse med anbringendet om tilsidesættelse af forordning nr. 3760/92 på ny i det væsentlige har henvist til, at der ikke foreligger videnskabelige udtalelser, og herudover alene har gjort gældende, at forskellige bestande i forskellige fangstområder ikke kan undergives en fælles TAC, har den ikke påvist et åbenbart urigtigt skøn hos Rådet.

35. Tværtimod har den spanske regering for så vidt tilsluttet sig Rådets og Kommissionens udtalelser om, at afståelsen af den portugisiske kvote til Frankrig ikke umiddelbart medfører fare for bestanden i område VIII, men at en samlet forhøjelse af TAC for område VIII ville have medført en sådan fare. Da Rådet efter artikel 4, stk. 2, litra b) og c), kan fastsætte en begrænsning af udnyttelsesraterne og kvantitative fangstbegrænsninger, er det af den spanske regering anførte ikke i det foreliggende tilfælde tilstrækkeligt til at godtgøre et åbenbart urigtigt skøn hos Rådet. Efter afvejning af de deltagende fiskerinationers interesser er Rådet nået frem til at godkende udvekslingen mellem Portugal og Frankrig af fiskerimuligheder, også uden

at der foreligger sikre videnskabelige oplysninger. Selv om udvekslingen vedrører forskellige bestande i forskellige områder, kan man gå ud fra, at der i det hele ikke opstår fare for bestandene.

36. Således er der ikke sket en tilsidesættelse af målet om en rationel og ansvarlig udnyttelse af ressourcerne, med henblik på hvilket forordning nr. 3760/92 blev udstedt.

37. Kongeriget Spaniens søgsmål savner grundlag i henseende til dette punkt.

b) Tilsidesættelse af princippet om relativ stabilitet

38. I denne forbindelse har den spanske regering gjort gældende, at princippet om relativ stabilitet ikke er overholdt i de anfægtede forordninger. Det følger af forordning nr. 3760/92, at Rådet er forpligtet til at overholde dette princip i forbindelse med fordelingen af TAC'er mellem fiskerinationerne. For det i sagen omhandlede område VIII er der ved tiltrædelsesakten fastlagt en fordeling med 90% til Spanien og 10% til Frankrig. Ved tilladelsen til udvekslingen mellem Portugal og Frankrig har Rådet først givet Portugal en kvote i et område, i hvilket dette land ikke tidligere havde nogen kvote. Dernæst er TAC'en som følge af udvekslingen blevet faktisk forhøjet, og der er dermed også sket en fravigelse af den oprindeligt valgte forde-

¹³ — Dommen i sagen NIFPO og Northern Ireland Fishermen's Federation (nævnt i fodnote 12), præmis 42.

lingsnøgle. Ganske vist består der efter artikel 9 i forordning nr. 3760/92 en udvekslingsmulighed, men denne tjener alene til at lette fordelingen af de enkelte TAC'er på de nationale kvoter. Det er derimod netop ikke tilladt ved omgåelse af gældende regler at ændre en én gang fastlagt TAC for forskellige områder og at nå til en procentuel nyfordeling. Navnlig skal der i denne forbindelse også tages hensyn til det lange tidsrum på i alt syv år, der fører til en grundlæggende nyfordeling af kvoterne. Det følger af formålet med de udvekslingsmuligheder, der er fastsat i artikel 9, at ganske vist kan bestemte kvoter i konkrete områder afstås til andre fiskerinationer, men den relative stabilitet skal fortsat gælde for hvert enkelt område og hver enkelt bestand. Dette princip henviser således til en bestemt fiskeart i en bestemt fiskerizone.

39. Rådet og Kommissionen har bestridt denne argumentation, på ny under henvisning til deres vide skøn i forbindelse med udstedelse af forordninger inden for den fælles fiskeri- og landbrugspolitik. De har yderligere gjort gældende, at de anfægtede foranstaltninger har været nødvendige for at muliggøre en yderligere integration af Kongeriget Spanien og Den Portugisiske Republik i Fællesskabet. På baggrund af lange og vanskelige tiltrædelsesforhandlinger med de to nævnte lande nåede man på daværende tidspunkt frem til kompromiser, der regulerede fiskeripolitikken på en måde, som var rimelig for alle deltagende parter. Med henblik på at tage hensyn til den videre udvikling har Rådet inden for rammerne af det skøn, det er tillagt, dog mulighed for at fravige de dengang fastsatte regler. De tilladte udvekslingsmuligheder mellem Portugal og Frankrig er udtryk for

en sådan fravigelse og en korrektur til et kompromis. Da interesserne inden for fiskeripolitikken kan være modstående, må der gives Rådet mulighed for i forbindelse med vedtagelsen af bestemte foranstaltninger at give nogle interesser forrang for andre.

40. I øvrigt ændres den oprindeligt for område VIII fastsatte TAC klart ikke, da den kvote, Frankrig har fået, fortsat skal henregnes til område IX, X, CEEAF 34.1.1. Dette er muligvis ikke i ubetinget overensstemmelse med en snæver fortolkning af princippet om relativ stabilitet, men i denne sammenhæng er en bredere betragtningsmåde på sin plads. En sådan foranstaltning var netop blevet nødvendig af hensyn til de tidligere nævnte problemer med at integrere Spanien og Portugal, der er store fiskerinationer, i den fælles landbrugspolitik.

41. For det første skal jeg henvise til, at fiskerimulighederne efter artikel 8, stk. 4, i Rådets forordning nr. 3760/92 skal fordeles således mellem medlemsstaterne, at hver medlemsstat sikres relativ stabilitet i fiskeriaktiviteterne for hver af de pågældende bestande. Der skal med denne stabilitet tages hensyn til de særlige behov i områder, hvor lokalbefolkningen er særlig afhængig af fiskeriet og den hertil knyttede virksomhed.

42. Ifølge Domstolens praksis følger det heraf, »... at formålet med kvoterne er at sikre hver enkelt medlemsstat en del af

Fællesskabets samlede tilladte fangstmængde, som i det væsentlige fastsættes på grundlag af de fangster, som det traditionelle fiskeri og de områder, hvor den lokale befolkning er særlig afhængig af fiskeriet og de dertil knyttede industrier, har draget fordel af før indførelsen af kvoterne¹⁴.

43. Tilsvarende har Domstolen i Romdommen¹⁵ udtalt, at kravet om relativ stabilitet skal forstås således, at der i forbindelse med fordelingen af kvoter skal sikres hver medlemsstat en fast procentsats.

44. Det bestemmes således også i artikel 8, stk. 4, nr. ii), at fiskerimulighederne skal fordeles mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver medlemsstat sikres relativ stabilitet i fiskeriaktiviteterne for hver af de pågældende bestande.

45. I det hele påhviler det Rådet, når det fordeler fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne, for hver af de pågældende bestande at tage hensyn til de interesser, som foreligger for den enkelte medlemsstat hvad særligt angår dens traditionelle fiskeri samt i givet fald for dens lokale befolkningsgrupper og dens lokale erhverv, der er afhængige af fiskeriet¹⁶.

46. I det foreliggende tilfælde kan det fastslås, at Rådet har givet Portugal mulighed for at fiske en del af landets kvote fra område IX, X, CEEAF 34.1.1 i område VIII. Imidlertid afstås denne kvote til Frankrig. Af parternes oplysninger fremgår, at Portugal traditionelt ikke har drevet noget fiskeri i område VIII. Videre kan det fastslås, at Rådet har valgt dette middel, dvs. udveksling af fiskerimuligheder, for at undgå, at TAC'en for område VIII måtte forhøjes generelt.

47. Da Rådet imidlertid, som det fremgår af ovenstående, i forbindelse med fordelingen af fiskerimulighederne skal afveje de involveredes interesser på grundlag af princippet om relativ stabilitet, må det bemærkes, at Portugal oprindeligt ikke havde nogen form for interesser i område VIII. Da der endvidere som følge af udveksling af fiskerimuligheder mellem to adskilte fangstområder er sket en faktisk forhøjelse af TAC'en og en omfordeling af de procentuelt fastsatte fangstkvote under omgåselse af de herfor gældende bestemmelser (opretholdelse af 90/10-kvoten), må det fastslås, at der ved de anfægtede forordninger er sket en tilsidesættelse af princippet om relativ stabilitet.

48. Jeg kan ikke i denne sag følge Rådets og Kommissionens argumentation vedrørende vanskelighederne i forbindelse med integrationen af Spanien og Portugal i Fællesskabet. Vedrørende denne problemstilling burde man snarere tilstræbe en

14. — Dommen i NIFPO-sagen (nævnt i fodnote 12), præmis 47, med yderligere henvisninger.

15. — Dom af 16.6.1987, sag 46/86, Sml. s. 2671, præmis 17.

16. — Dommen i NIFPO-sagen (nævnt i fodnote 12), præmis 48.

fælles politisk løsning frem for omvejen over en kvoteudveksling med henblik på at undgå en generel forhøjelse af fangstkvoterne¹⁷.

49. Det kan ikke benægtes, at de to landes tiltræden af Fællesskabet klart var forbundet med vanskeligheder, men dette gør ikke Rådets fremgangsmåde berettiget. Rådet har åbenbart foretaget en forhøjelse af TAC'en og en nyfordeling af procentsatsen under hensyn til den kvote, der først var tildelt Portugal i et område, hvor det ikke havde nogen fiskeriinteresser, uden at overholde princippet om den relative stabilitet, der var fastlagt i tiltrædelsesakten.

50. Heller ikke Rådets og Kommissionens henvisning til, at Spanien selv har deltaget i sådanne udvekslingsmuligheder, kan bevirke nogen ændring i det anførte resultat. Således kunne det navnlig ikke påvises, at Spanien under tilsvarende omstændigheder til egen fordel har udvekslet fiskerimuligheder med et andet land. De nævnte eksempler drejede sig ganske vist klart om forskellige bestande og forskellige fiskeriområder, men der var ikke tale om den i nærværende tilfælde karakteristiske trepartskonstellation. De hidtil foretagne

udvekslinger har været kendetegnet ved, enten at en medlemsstat udvekslede to kvoter, den havde ret til, eller at to medlemsstater udvekslede deres kvoter på deres traditionelle fangstpladser uden skade for tredjepart. I det foreliggende tilfælde fandt udvekslingen imidlertid kun sted, fordi en generel forhøjelse af fangstkvoterne ellers havde været nødvendig, hvilket imidlertid meget vel kunne have indebåret en risiko for bestanden og derfor ikke ville være mulig. Indsigelsen »venire contra factum proprium« er således uberettiget.

51. Af det anførte fremgår i det hele, at de rådsforordninger, Spanien har anfægtet, er vedtaget under tilsidesættelse af det i forordning nr. 3760/92 fastsatte princip om relativ stabilitet. Der skal således gives Kongeriget Spanien medhold i sagen.

D — Sagens omkostninger

52. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, skal Rådet som tabende part betale sagens omkostninger i henhold til påstanden herom. Kommissionen skal i henhold til artikel 69, stk. 4, bære sine egne omkostninger.

¹⁷ — Kongeriget Spanien gav allerede ved udstedelsen af de omtvistede forordninger klart udtryk for sine betænkeligheder.

E — Forslag til afgørelse

53. Under henvisning til det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Punkt 1, 1.1, andet afsnit, nr. i), sidste komma, i bilag IV til Rådets forordning (EF) nr. 685/95 af 27. marts 1995 om forvaltning af fiskeriindsatsen, for så vidt angår visse fiskerizoner og visse fiskeressourcer i Fællesskabet, annulleres.
- 2) Rubrik nr. 5 vedrørende ansjoser i bilag I til Rådets forordning (EF) nr. 746/95 af 31. marts 1995 om ændring af forordning (EF) nr. 3362/94 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 annulleres.
- 3) Rådet betaler sagens omkostninger. Kommissionen bærer sine egne omkostninger.«