

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

15. maj 2008^{*}

I sag C-442/04,

angående et annulationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 21. oktober 2004,

Kongeriget Spanien ved E. Braquehais Conesa og A. Sampol Pucurull, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved J. Monteiro og F. Florindo Gijón, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

^{*} Processprog: spansk.

støttet af:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved T. van Rijn og F. Jimeno Fernández, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne J. Makarczyk, P. Küris (refererende dommer), J.-C. Bonichot og C. Toader,

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 31. januar 2008,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Ved sin stævning har Kongeriget Spanien nedlagt påstand om annullation af artikel 1-6 i Rådets forordning (EF) nr. 1415/2004 af 19. juli 2004 om fastlæggelse af den maksimale årlige fiskeriindsats for så vidt angår visse fiskerizoner og visse fiskerier (EUT L 258, s. 1).

Retsforskrifter*Forordning (EF) nr. 1954/2003*

- ² Artikel 4, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik (EFT L 358, s. 59) bestemmer, at »[Rådet] træffer [...] EF-foranstaltninger for adgang til farvande og ressourcer og for bæredygtigt fiskeri«. Blandt disse foranstaltninger nævnes i forordningens artikel 4, stk. 2, litra f), de, som tilsigter at fiskeriindsatsen begrænses, hvilket for et fartøj vil sige dets kapacitet og aktivitet, og for en gruppe fartøjer, summen af fiskeriindsatsen for alle fartøjerne i gruppen.
- ³ Rådets forordning (EF) nr. 1954/2003 af 4. november 2003 om forvaltning af fiskeriindsatsen for så vidt angår visse fiskerizoner og visse fiskeressourcer i EF, om ændring af forordning (EØF) nr. 2847/93 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 685/95 og (EF) nr. 2027/95 (EUT L 289, s. 1) er en af disse foranstaltninger, som i sin artikel 1 fastsætter, hvilke betingelser og procedurer der skal gælde for en forvaltningsordning for fiskeriindsatsen i ICES-område V, VI, VII, VIII, IX og X samt CECAF-afsnit 34.1.1, 34.1.2 og 34.2.0.
- ⁴ I henhold til anden og fjerde betragtning til forordning nr. 1954/2003 er formålet hermed, efter udløbet den 31. december 2002 af ordningen om adgang til visse farvande og ressourcer, der er fastlagt i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1985 L 302, s. 23, herefter »tiltrædelsesakten«), at ændre visse bestemmelser i 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 (EFT L 71,

s. 5) og i Rådets forordning (EF) nr. 2027/95 af 15. juni 1995 om indførelse af en forvaltningsordning for fiskeriindsatsen for så vidt angår visse fiskerizoner og visse fiskeressourcer i Fællesskabet (EFT L 199, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 149/1999 af 19. januar 1999 (EFT L 18, s. 3), og at sikre, at den nuværende samlede fiskeriindsats ikke øges i de berørte områder.

- 5 Artikel 3 i forordning nr. 1954/2003, der har overskriften »Foranstaltninger vedrørende fangst af demersale arter og visse bløddyr og krebsdyr«, bestemmer:

»1. Undtagen for det område, der er defineret i artikel 6, stk. 1, skal medlemsstaterne:

- a) vurdere fiskeriindsatsen for fartøjer med en længde overalt på 15 m eller mere som et årligt gennemsnit for perioden 1998-2002 i hvert af de ICES-områder og CECAF-afsnit, hvortil der er henvist i artikel 1 for demersale fiskerier, bortset fra demersale fiskerier, der er omfattet af Rådets forordning (EF) nr. 2347/2002 af 16. december 2002 om særlige adgangskrav og dertil knyttede betingelser for fiskeri efter dybhavsbestande, og fiskeri af kammusling, taskekrabbe og edderkopkrabbe, som fastlagt i bilaget til nærværende forordning. Til beregning af fiskeriindsatsen måles et fartøjs fiskerikapacitet ved effekten i kilowatt (kW)
- b) tildele fiskeriindsatsen, vurderet efter litra a), i de enkelte ICES-områder eller CECAF-afsnit for hver af de fiskeriaktiviteter, der er nævnt i litra a).

[...]«

6 Artikel 4 i forordning nr. 1954/2003 bestemmer:

»1. Fiskeriindsatsen for fiskerfartøjer med en længde overalt på 15 m eller mindre skal vurderes globalt for hvert enkelt fiskeri og for hvert område eller afsnit, som der er henvist til i artikel 3, stk. 1, i perioden 1998-2002.

2. Fiskeriindsatsen for fiskerfartøjer med en længde overalt på 10 m eller mindre skal vurderes globalt for hvert fiskeri og for hvert område eller afsnit, som der er henvist til i artikel 6, stk. 1, i perioden 1998-2002.

3. Medlemsstaterne sikrer, at disse fartøjers fiskeriindsats begrænses til den fiskeriindsats, som vurderes i henhold til stk. 1 og stk. 2.«

7 I artikel 6 i forordning nr. 1954/2003 er der desuden fastsat en særlig forvaltningsordning for fiskeriindsatsen, der finder anvendelse på et særligt biologisk følsomt område, som er afgrænset ud for Irlands kyster, og hvori »[medlemsstaterne] vurderer fiskeriindsatsen for fartøjer med en længde overalt på 10 m eller mere som et årligt gennemsnit for perioden 1998-2002 af fiskeri efter demersale arter, bortset fra dem, der er omfattet af forordning (EF) nr. 2347/2002, og fiskeri efter kammusling, taskekrabbe og edderkopkrabbe og tildeler den således vurderede fiskeriindsats for hvert af disse fiskerier«.

8 Endelig fastsættes i artikel 11, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1954/2003, at på grundlag af de oplysninger, som medlemsstaterne underretter Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber om, forelægger denne Rådet for Den Europæiske Union et forslag til forordning om fastlæggelse af den maksimale årlige fiskeriindsats for

hver medlemsstat og hvert område og hvert fiskeri som defineret i artikel 3 og 6, og at Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen træffer afgørelse om disse indsatser. Det er i medfør af denne bestemmelse, at Rådet vedtog forordning nr. 1415/2004.

Forordning nr. 1415/2004

- 9 Forordning nr. 1415/2004 har følgende ordlyd:

»Artikel 1

Emne

Denne forordning fastlægger den maksimale årlige fiskeriindsats for hver enkelt medlemsstat og hvert enkelt område og fiskeri, jf. artikel 3 og 6 i forordning (EF) nr. 1954/2003.

Artikel 2

Maksimumsniveauerne

1. De maksimale niveauer for den årlige fiskeriindsats, opdelt på gruppe af arter, område og fiskeri samt på medlemsstat, for de områder, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a) og b), i forordning (EF) nr. 1954/2003, findes i bilag I til nærværende forordning.

2. De maksimale niveauer for den årlige fiskeriindsats, opdelt på gruppe af arter, område og fiskeri samt på medlemsstat, for det område, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1954/2003, findes i bilag II til nærværende forordning.

Artikel 3

Gennemsejling af et område

1. Medlemsstaterne sikrer, at udnyttelsen af den tildelte fiskeriindsats, opdelt på område, jf. artikel 3 og 6 i forordning (EF) nr. 1954/2003, ikke medfører, at der bruges mere tid på fiskeri, sammenholdt med niveauet for fiskeriindsatsen i referenceperioden.

2. Fiskeriindsatser, der er fastlagt som følge af, at et fartøj har gennemsejlet et område, hvor der ikke har fundet fiskeri sted i referenceperioden, må ikke benyttes til at udføre fiskeri i det pågældende område. Hver medlemsstat skal registrere en sådan fiskeriindsats separat.

Artikel 4

Metode

Medlemsstaterne sikrer, at den metode, der anvendes til at registrere fiskeriindsatsen, er den samme som den, der anvendes til at vurdere niveauet for fiskeriindsatsen i henhold til artikel 3 og 6 i forordning (EF) nr. 1954/2003.

Artikel 5

Overholdelse af andre ordninger for begrænsninger af fiskeriindsatsen

Niveauet for den maksimale årlige fiskeriindsats, der er fastlagt i bilag I og II, griber ikke ind i de begrænsninger af fiskeriindsatsen, som er fastlagt under genopretningsplaner eller andre forvaltningsordninger i fællesskabslovgivningen, såfremt foranstaltningen med den laveste fiskeriindsats overholdes.

Artikel 6

Ikrafttræden

Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

[...]«

Retsforhandlingerne og parternes påstande

¹⁰ Eftersom Kongeriget Spanien den 29. januar 2004 anlagde sag, der er registreret under sagsnummer C-36/04, om annulation af artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003,

blev det den 2. marts 2005 besluttet at udsætte pådømmelsen af nærværende sag, indtil der blev afsagt dom i sag C-36/04.

- 11 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 9. marts 2005 har Kommissionen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande i nærværende sag.
- 12 Ved dom af 30. marts 2006, Spanien mod Rådet (sag C-36/04, Sml. I, s. 2981), afviste Domstolen søgsmålet om annullation af artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003, idet den fastslog, at disse bestemmelser ikke kan udskilles fra resten af forordningen, hvorfor sagen ikke kunne antages til realitetsbehandling.
- 13 Efter afsigelse af nævnte dom og genoptagelsen af retsforhandlingerne i nærværende sag har Kongeriget Spanien i replikken udtrykkeligt fremsat en ulovlighedsindsigelse mod forordning nr. 1954/2003 og fastholdt påstandene om annullation af artikel 1-6 i forordning nr. 1415/2004 samt påstået, at den sagsøgte institution tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 14 Rådet og Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Om formaliteten med hensyn til ulovlighedsindsigelsen

Parternes argumenter

- 15 Rådet har anført, at den ulovlighedsindsigelse, som Kongeriget Spanien har fremsat mod forordning nr. 1954/2003, ikke kan antages til realitetsbehandling, dels fordi

den er fremført for sent, nemlig i replikken og ikke i stævningen, dels fordi medlemsstaten under alle omstændigheder ikke kan anfægte forordningens gyldighed efter udløbet af fristen i artikel 230, stk. 5, EF.

- 16 Rådet har for det første gjort gældende, at der i henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 2, ikke må fremsættes nye anbringender under sagens behandling, og at afvisningen af det søgsmål, der var anlagt af Kongeriget Spanien, og som førte til dommen i sagen Spanien mod Rådet, ikke kan anses for en ny faktisk omstændighed i artikel 42's forstand.
- 17 Det har for det andet anført, at hvis en medlemsstat kunne anfægte gyldigheden af en EF-retsakt efter udløbet af fristen i artikel 230, stk. 5, EF med en ulovlighedsindsigelse, hver gang en institution vedtager en retsakt til gennemførelse af denne forordning, ville dette gøre det muligt at anfægte fællesskabsretsakter, der afføder retsvirkninger, i det uendelige, hvilket ville være i strid med formålet med søgsmålsfrister, nemlig at værne om retssikkerheden. Selv om Kongeriget Spanien anfægtede forordning nr. 1954/2003 inden for den ovennævnte frist i den sag, der førte til dommen i sagen Spanien mod Rådet, og der ikke er tale om en beslutning, skal der ikke desto mindre i det foreliggende tilfælde anvendes den retspraksis, hvorefter adressaten for en af fællesskabsinstitutionerne truffet beslutning, der ikke er blevet anfægtet inden for den i artikel 230, stk. 5, EF fastsatte frist, ikke kan påberåbe sig, at denne beslutning er ulovlig, eftersom den er blevet endelig i forhold til denne (dom af 15.11.1983, sag 52/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 3707, præmis 10, af 9.3.1994, sag C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Sml. I, s. 833, præmis 13, og af 15.2.2001, sag C-239/99, Nachi Europe, Sml. I, s. 1197, præmis 29).
- 18 Kommissionen, der intervenserer til støtte for Rådet, og som har nedlagt påstand om frifindelse, har anført, at forordning nr. 1954/2003 og nr. 1415/2004, der blot iværksætter førstnævnte forordning, er så tæt forbundne, at nærværende søgsmål blot er en, næsten ordret, gentagelse af det søgsmål, der førte til dommen i sagen Spanien mod Rådet. Nærværende søgsmål er i virkeligheden ikke anlagt til prøvelse

af forordning nr. 1415/2004, men snarere til prøvelse af artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003, idet ingen af de anbringender, der er fremført i nærværende sag, henviser specifikt eller direkte til forordning nr. 1415/2004. Da Kongeriget Spanien således ønsker, at nærværende sag gennemføres efter afsigelsen af dommen i sagen Spanien mod Rådet, forsøger det at undgå virkningerne af denne dom. Eftersom Rådet blev frifundet i nævnte sag, er nærværende sag »uden genstand«.

¹⁹ Derudover kan sagsøgeren ifølge Kommissionen ikke fremføre en ulovlighedsindsigelse mod en fællesskabsretsakt, hvis sagsøgeren har kunnet anlægge et annullationssøgsmål vedrørende denne retsakt. Ydermere er indsigelsen ikke et spørgsmål om ufravigelige procesforudsætninger, og det burde derfor have været udtrykkeligt fremsat i stævningen. Indsigelsen er fremsat for sent og indebærer, at der fremsættes et nyt anbringende, og at den oprindelige påstand ændres, hvilket er i strid med procesreglementets artikel 42. Derfor mener Kommissionen, at nærværende søgsmål bør afvises, uden at det er nødvendigt at behandle sagens realitet.

²⁰ Kongeriget Spanien har gjort gældende, at der er en direkte juridisk forbindelse mellem forordning nr. 1954/2003 og nr. 1415/2004, og at dommen i sagen Spanien mod Rådet udgør en ny faktisk og retlig omstændighed, som er kommet frem under sagens behandling, således at den fremsatte ulovlighedsindsigelse kan realitetsbehandles. Kongeriget Spanien har tilføjet, at denne indsigelse hverken tilsidesætter retsikkerhedsprincippet eller princippet om retskraft, eftersom den blev fremsat inden for fristen, der gælder for anlæggelse af søgsmål til prøvelse af grundforordningen og gennemførelsesforordningen, og at Domstolen ikke behandlede realiteten i den tidligere dom.

Domstolens bemærkninger

²¹ Artikel 241 EF bestemmer, at »[u]anset udløbet af den frist, der er fastsat i artikel 230, stk. 5, kan hver part i en retstvst, der angår en forordning udstedt af

Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab, af Rådet, af Kommissionen eller af [Den Europæiske Centralbank] for Domstolen påberåbe sig de i artikel 230, stk. 2, nævnte grunde og gøre gældende, at forordningen ikke kan finde anvendelse«.

- 22 Det fremgår af denne artikel, at en medlemsstat i forbindelse med en tvist inden udløbet af fristen i artikel 230, stk. 5, EF kan anfægte lovligheden af en forordning, med hensyn til hvilken den ikke har anlagt noget annullationssøgsmål. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at eftersom medlemsstaternes ret til at anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af en forordning ikke er begrænset, ville Rådets og Kommissionens afvisningspåstand — hvorefter en medlemsstat ikke kan gøre gældende, at en forordning er ulovlig efter udløbet af ovennævnte frist, selv om den inden for fristen kunne have påstået annullation heraf — såfremt den tages til følge, indebære, at medlemsstaterne mister retten til at anfægte en forordnings lovlighed, når de i forbindelse med en tvist for Domstolen gør gældende, at den ikke finder anvendelse. Således som generaladvokaten har anført i punkt 61 i forslaget til afgørelse, ville en sådan løsning være i strid med ordlyden af artikel 241 EF, der tillægger »hver part« denne ret (jf. dom af 10.7.2003, sag C-11/00, Kommissionen mod ECB, Sml. I, s. 7147, præmis 76). Derfor kan denne formalitetsindsigelse ikke tiltrædes.

- 23 Hvad angår Rådets og Kommissionens påstand om, at sagen skal afvises, idet Kongeriget Spaniens ulovlighedsindsigelse er fremsat for sent, er det ubestridt, at indsigelsen formelt set blev fremsat i replikken, efter afsigelsen af dommen i sagen Spanien mod Rådet, hvori den af sagsøgeren anlagte sag til prøvelse af artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003 blev afvist. For at en sådan indsigelse kan antages til realitetsbehandling, skal den imidlertid i princippet dels være anført i stævningen, dels kan den omstændighed, at sagen blev afvist, i modsætning til det af Kongeriget Spanien anførte, ikke anses for at udgøre en ny retlig eller faktisk omstændighed, som er kommet frem under sagens behandling i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i procesreglementets artikel 42, stk. 2 (jf. i denne retning dom af 1.4.1982, sag 11/81, Dürbeck mod Kommissionen, Sml. s. 1251, præmis 17).

24 I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid af stævningen, at Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om annullation af artikel 1-6 i forordning nr. 1415/2004 — dvs. alle forordningens bestemmelser — med den eneste begrundelse, at den iværksætter artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003, hvis lovlighed Kongeriget Spanien anfægter, idet det har gjort gældende, at disse artikler tilsidesætter princippet om forbud mod forskelsbehandling, og at Rådet har begået magtfordrejning med vedtagelsen af artikel 6 i forordning nr. 1954/2003. Selv om Kongeriget Spanien i sin replik udtrykkeligt har fremsat en ulovlighedsindsigelse mod forordning nr. 1954/2003 i sin helhed, har det imidlertid ikke til støtte herfor anført andre anbringender end dem, der allerede er anført i stævningen, og som Rådet har kunnet tage stilling til i svarskriftet. Det følger heraf, at ulovlighedsindsigelsen mod forordning nr. 1954/2003 således implicit, men dog klart, fremgår af stævningen, således at påstanden om, at sagen skal afvises på grund af for sen fremsættelse af ulovlighedsindsigelsen, skal forkastes.

25 Det skal desuden bemærkes, at den ulovlighedsindsigelse mod forordning nr. 1954/2003, som Kongeriget Spanien har gjort gældende, ikke er i strid med princippet om den materielle retskraft. Retskraften vedrører nemlig kun de faktiske og retlige omstændigheder, som den pågældende retsafgørelse rent faktisk eller nødvendigvis har taget stilling til (dom af 15.10.2002, forenede sager C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P — C-252/99 P og C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis). I dommen i sagen Spanien mod Rådet tog Domstolen imidlertid ikke stilling til lovligheden af artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003, som der er henvist til i ulovlighedsindsigelsen, der er fremsat i den foreliggende sag. Den forkastede derimod påstandene om annullation med den begrundelse, at de ikke kunne antages til realitetsbehandling.

26 Det fremgår af det ovenfor anførte, at den af Kongeriget Spanien fremførte ulovlighedsindsigelse kan antages til realitetsbehandling, og at den skal behandles på baggrund af de anbringender, der er fremført til støtte herfor. Dette er for det første anbringendet om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling og for det andet anbringendet om magtfordrejning.

Om ulovlighedsindsigelsen er berettiget

Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

Parternes argumenter

- 27 Kongeriget Spanien har under henvisning til artikel 12 EF og artikel 34, stk. 2, EF gjort gældende, at artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003, der er iværksat ved forordning nr. 1415/2004, er diskriminerende i forhold til den spanske fiskerflåde sammenlignet med andre medlemsstaters flåder, eftersom Rådet ikke tog hensyn til den særlige situation, der gjaldt for den spanske flåde som følge af reglerne i tiltrædelsesakten. Denne forskelsbehandling kommer til udtryk i den i de nævnte artikler fastsatte referenceperiode til beregning af fiskeriindsatsen og i den afgrænsning af det biologisk følsomme område, der er defineret i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1954/2003.
- 28 For det første svarer den referenceperiode, der var fastlagt fra 1998 til 2002, til en periode, hvor Kongeriget Spanien som følge af den med tiltrædelsesakten fastsatte overgangsordning, der udløb den 31. december 2002, var underlagt strengere fiskerirestriktioner end dem, de andre medlemsstater var underlagt. Siden 1996, efter ændringen af overgangsordningen i 1995 på baggrund af forordning nr. 685/95 og nr. 2027/95, er det kun den spanske flåde, som er underlagt en ordning, der på den ene side begrænser adgangen til ICES-område Vb, VI, VII og VIIa, VIIb, VIIc og VIId som omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 158 og på den anden side begrænser antallet af fartøjer, der må befinde sig samtidig i det følsomme område, den såkaldte »Irish Box«, som nu delvis er omfattet af det særligt biologisk følsomme område, som er defineret i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1954/2003. Eftersom medlemsstaterne ikke befandt sig i en sammenlignelig situation i referenceperioden, bidrager anvendelsen af referenceperioden ved beregningen af fiskeriindsatsen til opretholdelsen af overgangsforanstaltningerne, hvorfor der er tale om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

29 For det andet indebærer oprettelsen af det biologisk følsomme område og beregningsmetoden for den maksimale årlige fiskeriindsats i dette område en forskelsbehandling af den spanske flåde, der er udtryk for et klart ønske om fortsat at anvende lignende foranstaltninger som dem, der fandt anvendelse i den tidligere Irish Box, der ligeledes var diskriminerende for den spanske flåde. Den grund til afgrænsning af området — nemlig forekomsten af kulmuleungfisk — som er angivet i syvende betragtning til forordning nr. 1954/2003, har udelukkende til formål at begrunde opretholdelsen af disse diskriminerende foranstaltninger.

30 Rådet har anført, at begrænsningen i fiskeriindsatsen er en foranstaltning, der har til formål at begrænse antallet af visse fartøjers fiskedage i bestemte farvande med henblik på bevarelse af fiskeressourcerne og med henblik på at gøre de fangstbegrænsninger, der er fastsat for visse fiskebestande, mere effektive. Det har gjort gældende, at begrænsningen af fiskeriindsatsen, afpasset efter den indsats, der er gjort af hver national flåde i hvert område og for hvert fiskeri i perioden 1998-2002, som er fastsat ved forordning nr. 1954/2003, finder anvendelse på alle EF-fiskerifartøjer, uanset nationalitet, således at der ikke foreligger åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet. Selv om enhver form for skjult forskelsbehandling er forbudt, skal det imidlertid ifølge Rådet bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at en foranstaltning ikke anses for at udgøre forskelshandling, medmindre den er vilkårlig, dvs. at den er utilstrækkelig begrundet og ikke baseret på objektive kriterier (dom af 15.9.1982, sag 106/81, Kind mod EØF, Sml. s. 2885, præmis 22, af 9.7.1985, sag 179/84, Bozzetti, Sml. s. 2301, præmis 34, og af 14.7.1994, sag C-353/92, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 3411, præmis 25). Det kriterium, som er anvendt for at begrænse fiskeriindsatsen, nemlig indsatsen i en nylig, forudgående periode, er imidlertid fuldt ud begrundet, hensigtsmæssigt og afpasset efter det tilstræbte mål.

31 Derudover har sagsøgeren ifølge Rådet hverken bevist, at begrænsningerne af fiskeriindsatsen i forordning nr. 685/95 og nr. 2027/95 er mere strenge end dem, der gælder for andre medlemsstater, eller at de spanske fartøjers fiskeriindsats ville være større end den, der faktisk blev udført i perioden 1998-2002, såfremt der ikke var fastsat sådanne begrænsninger.

- 32 Hvad angår begrænsningen i fiskeriindsatsen i det biologisk følsomme område, der er defineret i artikel 6 i forordning nr. 1954/2003, har Rådet gjort gældende, at en særlig begrænsning i fiskeriindsatsen i dette område har til formål at afværge risikoen for, at fiskeriindsatsen som følge af den begrænsning, der finder anvendelse i de vigtigste områder, nemlig ICES-områderne og CECAF-afsnittene, ville blive koncentreret i særlige områder, som det i hovedsagen omhandlede, hvor der er stor forekomst af kulmuleungfisk. Dette område må ikke forveksles med området Irish Box, eftersom det størrelsesmæssigt set udgør mindre end halvdelen af Irish Box, hvilket betyder, at selv om det antages, at de begrænsninger, der ved forordning nr. 685/95 og nr. 2027/95 er pålagt Kongeriget Spanien i Irish Box, var strengere end dem, der finder anvendelse på andre medlemsstater, og at den spanske flådes indsats ville have været større i dette område i perioden 1998-2002, såfremt der ikke var fastsat sådanne begrænsninger, er det ikke bevist, at dette har haft negative følger for den spanske flåde.
- 33 Kommissionen har med henvisning til, at den beregningsmetode, der er fastsat for fiskeriindsatsen i forordning nr. 1954/2003, er identisk for samtlige medlemsstater, gjort gældende, at referenceperioden 1998-2002 ikke indebærer nogen forskelsbehandling af den spanske flåde. Den har i denne forbindelse gjort gældende, at selv om grænserne for den maksimale fiskeriindsats i ordningen af 1995 var fastsat på grundlag af teoretiske data, skal den maksimale fiskeriindsats fremover i medfør af forordning nr. 1954/2003 beregnes på grundlag af et objektivi kriterium, nemlig den fiskeriindsats, som faktisk blev udført i en nylig og repræsentativ periode.
- 34 Hvad angår det biologisk følsomme område er det Kommissionens opfattelse, at perioden 1998-2002 gyldigt kan anvendes som referenceperiode ved beregningen af fiskeriindsatsen i dette område, der ikke er helt sammenfaldende med Irish Box, eftersom den afspejler den spanske flådes faktiske fiskeriindsats og ikke tilføjer den nogen skade. Denne flåde har udviklet en omfattende fiskerivirksomhed i visse områder, der støder op til Irish Box, som i dag er omfattet af det biologisk følsomme område, og den spanske flådes fiskeriindsats bliver således medregnet i den indsats, som den er berettiget til at udføre i hele dette område. Kongeriget Spanien har desuden ikke fremlagt nogen beviser for, at den gældende begrænsning i Irish Box indebærer, at dets flådes aktiviteter er blevet reduceret, eller endsize at den har nået denne grænse.

Domstolens bemærkninger

³⁵ Princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 34, stk. 2, EF kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. dom af 17.10.1995, sag C-44/94, *Fishermen's Organisations m.fl.*, Sml. I, s. 3115, præmis 46, af 9.9.2004, sag C-304/01, *Spanien mod Kommissionen*, Sml. I, s. 7655, præmis 31, og af 8.11.2007, sag C-141/05, *Spanien mod Rådet*, Sml. I, s. 9485, præmis 40).

³⁶ I det foreliggende tilfælde finder bestemmelserne i artikel 3, 4 og 6 i forordning nr. 1954/2003, hvis ulovlighed Kongeriget Spanien har påberåbt sig, ens anvendelse på samtlige medlemsstater. Navnlig er referenceperioden 1998-2002, der i henhold til disse bestemmelser anvendes ved vurderingen og tildelingen af fiskeriindsatsen for de heri omhandlede fiskerier og områder, den samme i hele Det Europæiske Fællesskab. Den begrænsning i fiskeriindsatsen, som er fastsat på baggrund af hver nationale flådes faktisk udførte fiskeriindsats for disse områder og fiskerier i den omhandlede periode, finder således anvendelse på samtlige fiskerifartøjer i Fællesskabet, uanset deres nationalitet. Foranstaltningerne i disse bestemmelser kan således kun anses for at være diskriminerende for Kongeriget Spanien, dels hvis Kongeriget Spanien, således som det har anført, befandt sig i en situation, der adskilte sig fra de øvrige medlemsstater ved vedtagelsen af foranstaltningerne, dels, såfremt det ikke er objektivt begrundet, hvis Kongeriget Spanien i givet fald undergives samme forvaltningsordning for fiskeriindsatsen som den, der finder anvendelse på de andre medlemsstater.

³⁷ Som det er anført i punkt 61 og 62 i generaladvokat Légers forslag til afgørelse i den sag, der lå til grund for dommen af 30. marts 2006, *Spanien mod Rådet*, hvortil der henvises i punkt 95 i generaladvokatens forslag til afgørelse i den foreliggende sag, skal det bemærkes, at Kongeriget Spanien siden sin tiltrædelse af Den Europæiske Union og frem til den 31. december 2002 har været underlagt visse begrænsninger med hensyn til adgangen til visse fiskeriområder og visse fiskeressourcer, og at

dets situation, uanset at den gradvist er blevet tilpasset den, der gælder for andre medlemsstater, stadig udviste visse særtræk indtil udløbet af denne periode, og således også under den referenceperiode fra 1998 til 2002, som er foreskrevet i de omhandlede bestemmelser til fastsættelse af fiskeriindsatsen.

- 38 Tiltrædelsesakten fastsætter nemlig i artikel 156-166 en ordning om adgang til Fællesskabets farvande og ressourcer, der begrænser spanske fartøjers muligheder for at fiske i visse områder i Fællesskabets farvande. Tiltrædelsesaktens artikel 158, som Kongeriget Spanien har henvist til i stævningen, bestemmer, at de 300 fartøjer, der er opregnet med deres tekniske karakteristika på den i bilag IX til tiltrædelsesakten indeholdte liste, har tilladelse til at udøve fiskeriaktiviteter inden for ICES-afsnittene Vb, VI, VII, VIIa, VIIb og VIIId. Den fastsætter også, hvilke fartøjer på denne liste der må befinde sig samtidig i disse afsnit. Bestemmelsen udelukker også adgang til Irish Box. Tiltrædelsesaktens artikel 166 præciserer, at den ordning, der er fastlagt i denne akts artikel 156-164, finder anvendelse indtil udløbsdatoen for den periode, der er omhandlet i artikel 8, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeresourcerne (EFT L 24, s. 1), dvs. den 31. december 2002. I tiltrædelsesaktens artikel 162 var der imidlertid foreskrevet en procedure for evaluering og tilpasning af denne ordning, hvoraf det fremgik, at de nødvendige tilpasninger skulle begynde at finde anvendelse fra den 1. januar 1996.

- 39 På baggrund heraf vedtog Rådet således forordning (EF) nr. 1275/94 af 30. maj 1994 om tilpasning af ordningen i kapitlet om fiskeri i akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse (EFT L 140, s. 1) og forordning nr. 685/95 og nr. 2027/95, som blev ophævet ved forordning nr. 1954/2003. For så vidt angår Kongeriget Spanien bestemmer artikel 1 i forordning nr. 1275/94, at fra den 1. januar 1996 tilpasses den ordning for adgang til farvande og ressourcer, der er fastsat i artikel 156-166 i tiltrædelsesakten, i overensstemmelse med de efterfølgende artikler og integreres i de i samme forordnings artikel 3 og 4 fastsatte EF-foranstaltninger, der gælder for alle EF-fartøjer. Samme forordnings artikel 3 bestemmer, at Rådet i henhold til artikel 4 og 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1) vedtager de EF-foranstaltninger, der fastsætter betingelserne for adgang til de områder og de ressourcer, der er omfattet

af særbestemmelser i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 156-166, og at disse foranstaltninger skal være i overensstemmelse med princippet om ikke at forøge fiskeriindsatsen, hvis niveau er fastsat i tiltrædelsesaktens artikel 158, 160, 164, og 165. I henhold til artikel 3 vedtog Rådet forordning nr. 685/95, der med virkning fra den 1. januar 1996 fastsatte, hvilke betingelser og procedurer der skal gælde for indførelse af en forvaltningsordning for fiskeriindsatsen i ICES-område Vb, VI, VII, VIII, IX, og X samt CECAF-afsnit 34.1.1, 34.1.2 og 34.2.0. Denne ordning blev senere indført ved forordning nr. 2027/95, som for hver medlemsstat fastsætter det årlige maksimale niveau for fiskeriindsatsen pr. fiskeri. Hvad angår Irish Box bestemmer artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 685/95, at de berørte medlemsstater skal vurdere fiskeriindsatsen i dette område på grundlag af deres fartøjers nuværende aktivitetsniveau, bortset fra fartøjer, der fører spansk flag, og hvis antal i dette område er begrænset til 40.

40 Som Kongeriget Spanien har gjort gældende, befandt det sig ved vedtagelsen af forordning nr. 1954/2003 i en situation, der adskiller sig fra de andre medlemsstater, der bl.a. kendetegnes ved, at fiskerimulighederne i perioden 1998-2002 ikke måtte forøges i henhold til de begrænsninger, der var fastsat i tiltrædelsesakten, og ved en begrænsning i antallet af spanske fartøjer, der samtidig måtte befinde sig i Irish Box, til 40.

41 Det forekommer imidlertid objektivt begrundet at lade Kongeriget Spanien være omfattet af den samme forvaltningsordning for fiskeriindsatsen som den, der blev indført ved forordning nr. 1954/2003, og som finder anvendelse på de andre medlemsstater. For det første fastsætter denne ordning en vurderingsmetode for fiskeriindsatsen, som er baseret på objektive kriterier, nemlig på den fiskeriindsats, som hver medlemsstat faktisk udførte i de omhandlede områder og fiskerier i en nylig periode på fem år. For det andet er formålet med denne ordning at bidrage til bevarelsen af fiskeressourcer, hvilket ifølge fjerde betragtning til forordningen sikres ved, at den nuværende samlede fiskeriindsats ikke øges.

42 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det tilsigtede mål om bevarelse af fiske-ressourcerne og princippet om relativ stabilitet i fiskerivirksomheden har afgørende betydning for alle fællesskabsretlige bestemmelser på dette område, herunder, fra tiltrædelsesakten til vedtagelsen af forordning nr. 1954/2003, de bestemmelser, der har til formål at integrere Kongeriget Spanien i den generelle ordning for den fælles fiskeripolitik. Det anføres således i tredje betragtning til forordning nr. 1275/94, at »de nye bestemmelser skal muliggøre Spaniens [...] fulde integration i den generelle ordning for den fælles fiskeripolitik under fuld overholdelse af gældende fællesskabsret, især princippet om relativ stabilitet og undtagelserne fra princippet om fri adgang til farvandene som fastsat i [...] forordning (EØF) nr. 3760/92«. Det anføres desuden i fjerde og femte betragtning til forordning nr. 1275/94, at »den frie adgang til farvandene bør ledsages af en rammeordning for fiskerikapaciteten, således at det sikres, at metoderne svarer til de ressourcer, der er til rådighed«, og at »tilpasningerne ikke [må] medføre en forøgelse af de samlede niveauer for den nuværende fiskeriindsats for det enkelte ICES-område og CECAP-afsnit[,] [og at] de heller ikke [må] være til skade for de ressourcer, der er underlagt kvantitative fangstbegrænsninger«. Ligeledes anføres det i tredje og fjerde betragtning til forordning nr. 685/95, at »det er nødvendigt at respektere den eksisterende ligevægt og de gældende EF-bestemmelser, bl.a. princippet om relativ stabilitet«, og at »det må sikres, at den nuværende, samlede fiskeriindsats i forbindelse med de farvande og ressourcer, der er omfattet af [tiltrædelses]akten [...] ikke stiger«.

43 Hvad derudover angår det biologisk følsomme område, der er genstand for den særlige forvaltningsordning for fiskeriindsatsen, som er defineret i artikel 6 i forordning nr. 1954/2003, fremgår det af sagen, at dette områdes sammenfald med Irish Box er begrænset, idet det biologisk følsomme område dækker mindre end halvdelen af Irish Box. Det kan derfor ikke gøres gældende, at oprettelsen af det biologisk følsomme område og metoden for beregning af den maksimale årlige fiskeriindsats for dette område er udtryk for et ønske om fortsat at anvende lignende foranstaltninger som dem, der finder anvendelse på Irish Box. Det følger desuden af syvende betragtning til forordning nr. 1954/2003 og af dens artikel 6, at den særlige begrænsning i fiskeriindsatsen, som foreskrives i denne artikel, ligeledes har til formål at bevare fiskeressourcerne i et område med stor forekomst af kulmuleungfisk, og at vurderingsmetoden for fiskeriindsatsen også er baseret på et objektivi kriterium, nemlig fiskeriindsatsen for fartøjer med en længde overalt på 10 m eller mere som et årligt gennemsnit for perioden 1998-2002 af fiskeri efter demersale arter.

44 Det følger heraf, at selv om Kongeriget Spanien befandt sig i en situation, der adskiller sig fra de øvrige medlemsstaters ved vedtagelsen af forordning nr. 1954/2003, kan denne forordnings artikel 3, 4 og 6 ikke anses for at udgøre en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling for så vidt angår Kongeriget Spanien.

45 På denne baggrund skal dette anbringende forkastes som ubegrundet.

Anbringendet om magtfordrejning

Parternes argumenter

46 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at det faktiske formål med oprettelsen af det i artikel 6 i forordning nr. 1954/2003 omhandlede biologisk følsomme område ikke er at bevare kulmuleungfisk, men at udøve forskelsbehandling mod den spanske flåde i dette område. Det har henvist til en undersøgelse fremlagt af den spanske delegation i maj 2003, og det har gjort gældende, at der var andre områder med samme biologiske kendetegn, og at vedtagelsen af denne type foranstaltninger om bevarelse af kulmuleungfisk reguleres af Rådets forordning (EF) nr. 850/98 af 30. marts 1998 om bevarelse af fiskeressourcerne gennem tekniske foranstaltninger til beskyttelse af unge marine organismer (EFT L 125, s. 1). Rådet har således begået magtfordrejning med vedtagelsen af artikel 6 i forordning nr. 1954/2003.

47 Rådet har i det væsentlige gjort gældende, at dette anbringende er irrelevant, eftersom forordning nr. 1415/2004, der er genstand for det foreliggende søgsmål, udelukkende indeholder bestemmelser til gennemførelse af forordning nr. 1954/2003, og at forordningen er vedtaget i overensstemmelse med den heri omhandlede procedure. Der er således ikke sket omgåelse af nogen procedure.

48 Kommissionen har gjort gældende, at den omstændighed, at der kunne eksistere andre biologisk følsomme områder, eller at andre foranstaltninger kunne iværksættes, ikke beviser, at der foreligger magtfordrejning.

Domstolens bemærkninger

49 Ifølge fast retspraksis er en retsakt kun behæftet med magtfordrejning, såfremt det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at den må antages at være truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre formål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved EF-traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder (jf. dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 24, og af 22.11.2001, sag C-110/97, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 8763, præmis 137).

50 I det foreliggende tilfælde har Kongeriget Spanien imidlertid ikke bevist, at den særlige forvaltningsordning for fiskeriindsatsen, som foreskrives i artikel 6 i forordning nr. 1954/2003 for det i sagen omhandlede biologisk følsomme område, udelukkende eller overvejende blev vedtaget for at forfølge andre formål end bevarelsen af kulmuleungfisk. Som Kommissionen har gjort gældende, og som generaladvokaten har bemærket i punkt 102 i forslaget til afgørelse, beviser den omstændighed, at andre typer tekniske foranstaltninger til beskyttelse af unge marineorganismer ligeledes kan henhøre under en anden forordning, og den omstændighed, at der kunne eksistere andre biologisk følsomme områder, ikke, at Rådet har begået magtfordrejning ved vedtagelsen af artikel 6 i forordning nr. 1954/2003.

51 Det andet anbringendes må derfor også forkastes som ubegrundet.

- 52 Det fremgår af det anførte, at den ulovlighedsindsigelse vedrørende forordning nr. 1954/2003, som Kongeriget Spanien har fremsat til støtte for søgsmålet, må forkastes, og at Rådet bør frifindes, idet der ikke er fremført andre argumenter vedrørende lovligheden af forordning nr. 1415/2004.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

- 1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.**
- 3) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter