FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 30. september 1997 *

I — De præjudicielle spørgsmål og deres retlige og faktiske baggrund

1. De fem i denne sag forelagte præjudicielle spørgsmål er rejst af High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division (herefter »High Court«), i forbindelse med en sag, der verserer for den, mellem på den ene side to producentorganisationer i Nordirland, nemlig Northern Ireland Fish Producers' Organisation (og de enkelte fiskere, der er tilknyttet denne) og Northern Ireland Fishermen's Federation og på den anden side Department of Agriculture for Northern Ireland.

Med disse spørgsmål ønsker High Court en fortolkning af artikel 5 i EF-traktaten (herefter »traktaten«) og en udtalelse om gyldigheden af to akter, der er vedtaget af Rådet vedrørende udnyttelsen af fiskeressourcerne.

Nærmere angivet angår den forelæggende rets spørgsmål, efter de punkter, jeg behandler i det følgende, i) gyldigheden af bilag VII til Rådets resolution af 3. november 1976 (herefter »Haag-resolutionen«), ii) gyldigheden af Rådets forordning (EF) nr. 3362/94 af 20. december 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 (herefter »forordning nr. 3362/94«) [1] og iii) fortolkningen af princippet om medlemsstaternes ansvar for tab, der er påført borgerne som følge af overtrædelser af fællesskabsretten:

»1) Er gyldigheden af Det Forenede Kongeriges tildeling af torske- og hvillingekvoter i område VIIa i henhold til artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 3362/94 afhængig af, om bilag VII til Rådets resolution af 3. november 1976 er gyldigt vedtaget?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, er bilag VII gyldigt vedtaget?

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 363, s. 1.

3) Er det af betydning for besvarelsen af spørgsmål 1 og 2, at bilag VII er et dokument, der er klassificeret som hemmeligt, og som ikke er blevet offentliggjort eller på anden måde stillet til rådighed for parterne?

4) Er Rådets fastsættelse af de pågældende kvoter under hensyn til alle relevante omstændigheder forenelig med:

i) den fælles fiskeripolitik og navnlig Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92?

ii) proportionalitetsprincippet?

5) Såfremt fastsættelsen af de pågældende kvoter i forordning (EF) nr. 3362/94 er ugyldig, har parterne da ret til at kræve erstatning af sagsøgte, og i bekræftende fald, hvad er betingelserne for, at denne ifalder ansvar?«

2. Før undersøgelsen af de af High Court stillede spørgsmål finder jeg det hensigtsmæssigt at erindre om fællesskabsbestemmelserne om udnyttelsen af fiskeressourcerne og de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for hovedsagen.

3. Inden for traktatens system hører fiskeriområdet under den fælles landbrugspolitik [2]. Som bekendt blev udarbejdelsen og gennemførelsen af den fælles markedspolitik for producterne i denne sektor i en vis forstand »stillet i bero« indtil overgangsperiodens udløb. Dette forklares ved den særlige karakter af visse væsentlige, praktiske sider af fiskerivirksomheden, i forbindelse med hvilke der fortsat bestod meget stærke og forskelligartede traditioner og interesser i medlemsstaterne — man behøver blot at tænke på de historiske fiskerirettigheder i de nationale farvande og de øvrige rettigheder for kyststater, der er reguleret ved den internationale havret — og som kunne give anledning til indviklede problemer på både fællesskabsplan og internationalt plan.

4. Hvad særlig angår den vigtigste virksomhed, nemlig *hav*fiskeriet, blev den fælles markedsordning først gennemført på et punkt i det historiske forløb, der var kendetegnet ved en alvorlig økonomisk krise i sektoren. Ikke blot var det europæiske fiskeris tekniske konkurrenceevne faldet over for en voksende konkurrence på verdensplan, men fangsterne var også gået ned som følge af den intensive udnyttelse af fiskeressourcerne, der

2 — Se traktatens artikel 38, stk. 1 (hvorefter fiskeriprodukter falder ind under begrebet landbrugsvarer) og bilag II (hvorefter fiskeriet hører under den fælles landbrugspolitik).

var muliggjort ved de massive investeringer, der var sket i et gunstigt økonomisk klima i de ti år fra 1958 til 1968.

Opgaven var at fastsætte nye betingelser for en rationel forvaltning og sikre en socialt acceptabel overgang fra de nationale markedsordninger til Fællesskabets ordning. Dette mål blev — som det allerede var sket for de øvrige »landbrugsprodukter« i snæver forstand (dvs. produkter hidrørende fra jordbrug og opdræt af dyr) — søgt gennemført ved et lovgivningsinitiativ på to områder.

5. Der blev indført en markedsføringsordning, der var udformet med henblik på at forene prisstabiliteten for produkter af væsentlig betydning for de kystbefolkninger, der er afhængige af fiskeriet, med den liberalisering af handelen, som kræves af de moderne industrielle og kommercielle strukturer inden for sektoren (markedsordningen for fiskerivarer) [3]. Sideløbende hermed blev der indført en ordning vedrørende fangsterne og adgangen til fiskeressourcerne, herunder bestemmelser om bevaring og forvaltning, der har til formål at sikre en varig udnyttelse af disse ressourcer (den såkaldte fælles strukturpolitik for fiskerisektoren) [4].

6. Netop på det tidspunkt, da Fællesskabet var rede til at fastlægge hele ordningen for havfiskeriet, blev hele den folkeretlige baggrund imidlertid ændret ved, at Island (i 1975) og andre tredjelande med store fiskerizoner i Nordsøen og det nordlige Atlanterhav (f.eks. Norge og Canada i 1977) hver især udvidede deres eksklusive økonomiske zoner til 200 sømil fra kysten.

Denne udvidelse bragte pludselig Fællesskabets fiskeres adgang til fiskerizoner og naturlige ressourcer, der traditionelt havde været undergivet reglerne om havenes frihed, i fare

3 — Denne byggede på et fælles prissystem, fælles markedsføringsordninger (der havde til formål at forbedre produkternes kvalitet), tilskyndelse til oprettelse af producentorganisationer, lige adgang til alle havne i Fællesskabet med henblik på landing af fangster og en regulering af handelen med tredjelande, jf. Rådets forordning (EØF) nr. 2142/70 af 20.10.1970 om den fælles markedsordning for fiskerivarer, EFT 1970 III, s. 632. Forordningen blev ophævet med virkning fra den 1.2.1976 og efter udvidelsen af Fællesskabet erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 100/76 af 19.1.1976 (EFT L 20, s. 1). Den fælles markedsordning for fiskerivarer og akvakulturprodukter er nu reguleret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3759/92 af 17.12.1992 (EFT L 388, s. 1), med senere ændringer.

4 — Se Rådets forordning (EØF) nr. 2141/70 af 20.10.1970 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT 1970 III, s. 629). Denne blev ophævet med virkning fra den 1.2.1976 og — som følge af udvidelsen af Fællesskabet — erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 101/76 af 19.1.1976 (EFT L 20, s. 19). Med den fælles strukturpolitik, der hviler på princippet om lige adgang for en medlemsstats fiskerfartøjer til de dele af havet, der henhører under andre medlemsstaters højhedsområde, har Rådet ønsket at koordinere de nationale politikker på området og at fremme ydelse af økonomisk støtte til rationalisering af medlemsstaternes fiskerflåder.

og gav anledning til alvorlige bekymringer for de berørte medlemsstater [5].

7. Ved ovennævnte Haag-resolution fastsatte Rådet i november 1976 en række principielle retningslinjer for den fremtidige udvikling af den fælles fiskeripolitik. Denne resolution blev ikke offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Rådet har forklaret dette med, at visse af bilagene til Haag-resolutionen på det tidspunkt, hvor den blev vedtaget, fandtes uegnede til offentliggørelse, idet de indeholdt fortrolige oplysninger vedrørende de retningslinjer, Rådet havde givet Kommissionen om Fællesskabets fremtidige forhandlinger med tredjelande og internationale organisationer [6].

8. Som svar på visse landes udvidelse af deres eksklusive fiskerizoner til 200 sømil fra kysten fastsattes det i Haag-resolutionen, at medlemsstaterne fra den 1. januar 1977 — ved en samordnet og enstemmig aktion — udvidede deres respektive fiskerizoner til 200 sømil (dennes ydre grænse var på daværende tidspunkt 12 sømil fra kysten) ud for deres kyster i Nordsøen og det nordlige Atlanterhav [7].

9. Haag-resolutionen var suppleret med otte bilag. Kun det første af disse blev offentliggjort i EF-Tidende, i øvrigt mere end fire år efter vedtagelsen (hvorimod det allerede var blevet offentliggjort i årgang 1976 af *International Legal Materials)* [8].

Af særlig betydning med henblik på dette forslag til afgørelse er bilag VII — der er fuldstændigt gengivet i forelæggelseskendelsen, og som ikke ved nogen tilfældighed er genstand for de tre første præjudicielle spørgsmål, der er forelagt Domstolen af

5 — Det kan i øvrigt allerede nu — for så vidt angår dette forslag til afgørelse — bemærkes, at Irland, hvis flåde ikke var tilstrækkeligt udviklet til at operere i tredjelandes farvande, ikke direkte blev skadet ved tabet af fangstmuligheder i disse farvande som følge af tredjelandenes ensidige udvidelse af de eksklusive fiskerizoner til 200 sømil fra kysten.

6 — Se nedenfor fodnote 7 samt den del af teksten, hvortil den er knyttet.

7 — Se første betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25.1.1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1), der senere er ophævet med virkning fra den 1.1.1993 ved Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20.12.1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1). Inden for denne zone på 200 sømil hed det i Haag-resolutionen, at enhver bevaringsforanstaltning, der kunne være fornøden, skulle høre under Fællesskabets kompetence. Så længe forhandlingerne om indførelse af et fælles fiskerisystem stod på, opretholdtes de enkelte medlemsstaters beføjelse til ensidigt at fastsætte egnede overgangsordninger — der ikke måtte være diskriminerende og skulle godkendes af Kommissionen — med henblik på at sikre beskyttelsen af ressourcerne i hver enkelt kystfiskerizone (se nedenfor, fodnote 39). I sådanne zoner, der var undergivet medlemsstaternes jurisdiktion, skulle fiskeriet fra fartøjer, der ikke tilhørte Fællesskabet (se nedenfor, fodnote 19) underkastes aftaler mellem Fællesskabet — der handlede som en suveræn enhed — og de pågældende tredjelande. På samme måde blev der ved Haag-resolutionen givet Kommissionen mandat til at forhandle på Fællesskabets vegne om aftaler med visse tredjelande vedrørende adgangen for medlemsstaternes fartøjer til disses territorialfarvande.

8 — Se *International Legal Materials*, bind XV (1976), s. 1425, og EFT C 105 af 7.5.1981, hvori gengives teksten til »Rådets resolution af 3. november 1976 om visse aspekter udadtil ved oprettelsen af en fiskerizone på 200 sømil inden for Fællesskabet fra den 1. januar 1977 at regne«. Som det fremgår af Rådets indlæg i nærværende sag, er det pågældende dokument bilag I til Haag-resolutionen.

High Court — og som bærer titlen »Udkast til Rådets resolution om visse aspekter af den interne fiskeriordning«, særlig tredje og fjerde afsnit.

I betragtning af fiskeriets store betydning for hele den irske økonomi bemærkedes det i bilag VII til Haag-resolutionen (herefter »bilag VII«) bl.a., at Rådet agtede at anvende bestemmelserne i den fælles fiskeripolitik — som tilpasset for at tage hensyn til udvidelsen af medlemsstaternes territorialfarvande til 200 sømil fra kysten — således, at der sikredes en fortsat og progressiv udvikling af den irske fiskeriindustri på grundlag af den irske regerings udviklingsprogram for kystfiskeriet (*Fisheries Development Programme for Coastal Fisheries 1976-1979*).

I bilag VII erkendte Rådet desuden nødvendigheden af, at man ved anvendelsen af den fælles fiskeripolitik også tog hensyn til de vitale interesser i økonomisk vanskeligt stillede kystområder, hvis lokale befolkning er særlig afhængig af fiskeriet og de dermed forbundne industrigrene, dvs. »de nordlige dele af Det Forenede Kongerige« [9] og Grønland (for hvis vedkommende traktaten er ophørt med at gælde den 1.2.1985). Den fordelagtige behandling, der af de anførte grunde blev givet disse områder, kaldes i det følgende sammenfattende »Haag-præferencerne« [10].

10. Bilag VII blev i øvrigt nævnt i Rådets erklæring af 30. maj 1980 vedrørende den fælles fiskeripolitik [11], hvorved Rådet bekendtgjorde de hovedlinjer — navnlig, for så vidt det har interesse for denne sag, vedrørende den ligelige fordeling af fangsterne — der var udgangspunktet for de afgørelser, der skulle træffes inden den 1. januar 1981 med henblik på »at iværksætte en helhedspolitik inden for fiskerisektoren« [12].

9 — Af akterne i den foreliggende sag fremgår det, at begrebet »de nordlige dele af Det Forenede Kongerige« med henblik på Haag-præferencerne omfatter Skotland, Nordirland, Isle of Man og de dele af England, der ligger mellem havnene i Bridlington og Berwick.

10 — Ifølge Kommissionen blev det lagt til grund, at de særlige behov hos de lokale befolkninger, der i særlig grad var afhængige af fiskeriet, skulle udtrykkes ved landede fangstmængder af fisk, der var af særlig betydning for disse befolkninger, og det er netop disse mængder, man henviser til med betegnelsen »Haag-præferencerne«. Se arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, Hague Preferences (Haag-præferencerne), SEK(95) 1666 af 9.10.1995, s. 1.

11 — EFT C 158, s. 2.

12 — I punkt 2 i denne erklæring hedder det:
»Under hensyn til traktaterne og i overensstemmelse med Rådets resolution af 3. november 1976 (Haag-aftalen) bør denne politik tage sit udgangspunkt i følgende hovedlinjer:
...
b) en rimelig fordeling af fangsterne under ganske særligt hensyn til traditionelle former for fiskeri, det særlige behov i regioner, hvor den lokale befolkning er særlig afhængig af fiskeriet og den dertil knyttede industri (fodnote i originalteksten: Jf. tredje og fjerde afsnit i bilag VII til Rådets resolution af 3.11.1976) samt tab af fangstmuligheder i tredjelandes farvande (som følge af den almindelige udvidelse af territorialfarvandene til 200 sømil fra kysten).«

11. I meddelelsen af 12. juni 1980 fra Kommissionen til Rådet (herefter »1980-meddelelsen«), der indeholdt et forslag til »kvoter for 1980«, som Rådet udtrykkeligt havde anmodet om i sin ovennævnte erklæring, foreslog Kommissionen (i bilag III) for første gang fastsættelse af kvantitative parametre for beregningen af Haagpræferencerne [13].

Med henblik herpå fortolkede Kommissionen bilag VII således, at der for at tage hensyn til de vitale behov i de økonomisk vanskeligt stillede kystområder i de nordlige dele af Det Forenede Kongerige skulle fastsættes fangstmængder — for hver enkelt fiskebestand — der svarede til de mængder, der var landet i 1975 *af fartøjer på under 24 m*. Ifølge Kommissionen skulle landingerne i Skotland, Nordirland og Isle of Man fra skibe på under 24 m »betragtes ... som norm for opfyldelsen af livsvigtige behov« [14].

Derimod omfattede ydelsen af Haagpræferencen til Irland efter Kommissionens opfattelse tildeling af fangstmængder, der var *dobbelt så store* som de mængder, der var landet i 1975 [15]. Det er i denne henseende blevet bemærket, at den præference, der blev tildelt Det Forenede Kongerige af Fællesskabet, er blevet fastsat som garantimængder, hvorimod Irland fik en absolut præference [16].

12. Hvad særlig angår de to fiskebestande og den fiskerizone, der er omhandlet i hovedsagen, blev mængdernes størrelse på grundlag af de ovennævnte parametre fastsat til 6 954 tons torsk og 7 196 tons hvilling — begge årligt — for Irland og 1 223 tons torsk og 2 334 tons hvilling — begge årligt — for England.

13. Bilag VII blev på ny udtrykkeligt omtalt i sjette betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 (herefter »forordning nr. 170/83«) [17]. Vedtagelsen af denne forordning kronede Fællesskabets

13 — Se Meddelelse fra Kommissionen til Rådet af 12.6.1980 om metoden for fordeling blandt medlemsstaterne af Fællesskabets samlede fangstmuligheder i 1980 og om retningslinjerne for en strukturpolitik i fiskerisektoren, KOM(80) 338 endelig udg.

14 — A.st., bilag III.

15 — Den større parameter, der var fastsat for Irland, skal naturligvis sættes i forbindelse med fordoblingen af de nationale fangster (fra 75 000 tons i 1975 til 150 000 tons i 1979) — samt sandsynligvis den udvidelse af flåden (med ca. 300 fartøjer) — der var fastsat i forbindelse med udstrækkelsen af medlemsstaternes territorialfarvande til 200 sømil fra kysten ved den irske regerings ovenfor omtalte udviklingsprogram for kystfiskeriet, på grundlag af hvilket Rådet i bilag VII havde erklæret, at det ville sikre en fortsat udvikling af den irske fiskeriindustri. Se Wallace, R.: »Special Economic Dependency and Preferential Rights in Respect of Fisheries: Characterisation and Articulation within the European Communities«, *Common Market Law Review*, 1984, s. 525, særlig s. 532.
Det skal bemærkes, at denne gunstigere parameter senere er blevet fastholdt af Kommissionen i dens forslag til årlige kvoter efter 1979 (se nedenfor, fodnote 61, tillige med den hertil hørende del af teksten).

16 — Se R. Wallace, den ovenfor i fodnote 15 nævnte afhandling, s. 532.

17 — Se ovenfor, fodnote 7. Ordlyden af sjette betragtning er gengivet nedenfor i punkt 15.

bestræbelser for at nå frem til en samlet fiskeripolitik, selv om dette skete efter udløbet af fristen, der var fastsat til den 1. januar 1981 (se ovenfor, punkt 10) [18].

Ved den nye ordning, der havde til formål at »beskytte fiskebankerne, bevare havets biologiske ressourcer og sikre en afbalanceret udnyttelse heraf på et varigt grundlag og på tilfredsstillende økonomiske og sociale betingelser« (artikel 1 i forordning nr. 170/83), indførtes en vigtig undtagelse fra forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet [19], som regulerer spørgsmål vedrørende adgang til fiskeressourcerne i medlemsstaternes territorialfarvande samt (for så vidt det er tilladt ved internationale bilaterale overenskomster) i de fiskerizoner, der er undergivet tredjelandes jurisdiktion [20]. Det var i øvrigt formentlig netop dette princip, der var årsag til den beskrevne situation med overdreven udnyttelse af fiskeressourcerne.

Med henblik på gennemførelsen af de ovennævnte formål hjemlede forordning nr. 170/83 mulighed for vedtagelse af passende bevaringsforanstaltninger for — alt efter tilfældet — enkelte fiskearter eller grupper af sådanne. Disse foranstaltninger skulle udarbejdes på grundlag af foreliggende videnskabelig rådgivning, herunder især rapporterne fra den af Kommissionen nedsatte videnskabelige komité (se artikel 2, stk. 1, og artikel 12 i forordning nr. 170/83) [21].

Blandt disse bevaringsforanstaltninger figurerede begrænsning af fiskeriindsatsen, især

18 — »I perioden indtil 1983 reguleredes fiskeriet inden for Fællesskabets grænse på 200 sømil ved kombination af en række kortsigtede fælles bevaringsforanstaltninger (f.eks. Rådets forordning (EØF) nr. 754/80 af 26.3.1980 om fastsættelse for 1980 af den samlede tilladte fangstmængde for visse fiskebestande, som lever i Fællesskabets fiskerizone, samt af den del, der er til rådighed for Fællesskabet, og af retningslinjer for udøvelse af fiskeriet (EFT L 84, s. 36)), en række påbud fra Rådet til medlemsstaterne om at udøve deres fiskeri således, at der toges hensyn til Kommissionens forslag vedrørende de samlede tilladte fangstmængder, og en række bevaringsforanstaltninger, der var truffet af medlemsstaterne«, jf. Churchill, R. R.: *EEC Fisheries Law*, Dordrecht, 1987, s. 19, punkt 23.

19 — Princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der fremgår klart af traktatens artikel 6 (tidligere 7) og artikel 40, stk. 3, gentages på det her omhandlede område i artikel 2, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 101/76, jf. ovenfor, fodnote 4. I medfør af dette princip »sikrer medlemsstaterne særlig alle fiskerfartøjer, der fører en medlemsstats flag og er registreret i Fællesskabet, lige betingelser for adgang til og udnyttelse af fangstpladserne (i farvande under deres højhedsområde eller jurisdiktion)«.

20 — Dette berører dog ikke den undtagelsesordning, der blev indført ved artikel 100, 101 og 102, i akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne — Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (EFT L 73 af 27.3.1972), på grundlag af hvilke det er tilladt medlemsstaterne indtil den 31.12.1982 at begrænse fiskeriaktiviteterne i de farvande, hvor de har overhøjhed eller udøver jurisdiktion, inden for en grænse på 6 sømil fra de enkelte kyster (eller for så vidt angår bestemte kystområder i de tre nye medlemsstater og Frankrig inden for en grænse på 12 sømil), til de fartøjer, der traditionelt opererer i disse farvande, og som fisker fra havne, der er beliggende i det pågældende kystområde. Senere er denne undtagelse blevet udvidet, både i tidsmæssig henseende (til den 31.12.1992 og senere til den 31.12.2002) og i geografisk henseende (til den almindelige 12-sømile-grænse), se artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 170/83 og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3760/92 (begge nævnt ovenfor, fodnote 7).

21 — Se Kommissionens afgørelse 79/572/EØF af 8.6.1979 (EFT L 156, s. 29) og senest Kommissionens afgørelse 93/619/EF af 19.11.1993 om oprettelse af en videnskabelig, teknisk og økonomisk komité for fiskeri (EFT L 297, s. 25).

om fornødent ved begrænsning af fangstmængderne [se artikel 2, stk. 2, litra d), i forordning nr. 170/83].

14. I medfør af artikel 3 foretog man de begrænsninger af fangsternes størrelse, som måtte vise sig påkrævede, ved hjælp af et system med årlig fastsættelse, på grundlag af foreliggende videnskabelig rådgivning, af i) det samlede antal fangster (herefter »TAC«) af de enkelte bestande eller grupper af bestande og ii) den andel, der stod til rådighed for Fællesskabet ifølge forpligtelser over for tredjelande.

De fangstmængder, der stod til rådighed for Fællesskabet, blev igen fordelt mellem medlemsstaterne »på en sådan måde, at hver enkelt medlemsstat sikres et *relativt* stabilt fiskeri med hensyn til hver af de pågældende bestande« (artikel 4 i forordning nr. 170/83, min fremhævelse).

15. Det var netop med henblik på det erklærede mål, nemlig at yde et bidrag til fortolkningen af udtrykket »relativiteten i den tilstræbte stabilitet«, at Rådet i præamblen til forordning nr. 170/83 anførte:

»bevarelsen og forvaltningen af ressourcerne bør bidrage til en større stabilitet i fiskeriaktiviteterne, der bør opnås på grundlag af en standardfordeling, der afspejler retningslinjerne fra Rådet

desuden bør denne stabilitet i henseende til bestandenes øjeblikkelige biologiske situation beskytte de særlige behov i områder, hvor lokalbefolkningen er særlig afhængig af fiskeriet, således som Rådet besluttede i [Haag-resolutionen], navnlig i bilag VII

det er således, relativiteten i den tilstræbte stabilitet skal opfattes« (se femte, sjette og syvende betragtning).

16. Ifølge artikel 5 i forordning nr. 170/83 kunne medlemsstaterne helt eller delvis udveksle de kvoter, de havde fået tildelt for en fiskeart eller gruppe af fiskearter, forudsat at Kommissionen i forvejen underrettedes herom.

Hvad angår medlemsstaternes udnyttelse af de kvoter, de havde fået tildelt, og den videre fordeling af disse kvoter blandt de forskellige kategorier af de respektive nationale flåder begrænsede man sig til i artikel 5 at bestemme, at disse foranstaltninger skulle gennemføres »i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser«.

17. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 172/83 af samme dato (herefter »forordning nr. 172/83«) [22] fastsattes TAC for bestande eller grupper af bestande, der fandtes i medlemsstaternes fiskerizoner, herunder torsk og hvilling, samt Fællesskabets andel heraf for 1982.

Ved forordning nr. 172/83 fordelte Rådet endvidere for første gang denne andel mellem medlemsstaterne ved indførelse af de såkaldte »fordelingsnøgler« for de enkelte bestande og geografiske områder.

18. Nærmere angivet bestod fordelingsnøglesystemet i, at der tildeltes de enkelte medlemsstater absolutte mængder angivet i tons, svarende til visse procentdele af Fællesskabets andel i TAC.

Disse fordelingsnøgler blev herved fastlagt på grundlag af de forhold, der allerede var angivet af Rådet i dets ovennævnte erklæring af 30. maj 1980 og langt mere detaljeret af Kommissionen i dens meddelelse af 1980 (se ovenfor, punkt 10 og 11), dvs. [23]:

i) det traditionelle fiskeri (bedømt på grundlag af de gennemsnitlige fangster i hver medlemsstat i perioden 1973-1978) [24]

ii) de særlige behov i de områder, hvor befolkningen er særlig afhængig af fiskeriet og de dertil knyttede industrier (på grundlag af de værdier, der var fastsat som Haag-præferencerne, efter de parametre, Kommissionen havde angivet i 1980-meddelelsen [25], og

22 — Rådets forordning (EØF) nr. 172/83 af 25.1.1983 om fastsættelse for 1982 af de samlede tilladte fangstmængder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande i Fællesskabets fiskerizone samt af Fællesskabets andel af disse fangster, af denne fordeling blandt medlemsstaterne og af bestemmelserne for fiskeri efter den samlede tilladte fangstmængde (EFT L 24, s. 30). Til forskel fra de følgende årlige forordninger havde forordning nr. 172/83 følgelig til formål at fordele kvoterne for det *foregående* år og ikke det følgende år.

23 — Se fjerde betragtning til forordning nr. 172/83.

24 — 1978 var det sidste år, for hvilket Kommissionen havde fuldstændige oplysninger på tidspunktet for udarbejdelsen af 1980-meddelelsen.

25 — Se ovenfor, punkt 11.

iii) tabet af fangstmuligheder i tredjelandes farvande (beregnet for referenceperioden 1973-1976) [26].

Hvad særlig angik fiskeriområde VIIa, der var fastlagt af Det Internationale Havundersøgelsesråd — ICES [27] — og de to medlemsstater, der er omhandlet i dette forslag til afgørelse, var fordelingsnøglerne — der var fastsat i bilag II til forordning nr. 172/83, og som fulgte af forholdet mellem de respektive kvoter for 1982 og Fællesskabets andel i TAC — for Irlands vedkommende 46,67% for torsk og 39,625% for hvilling, medens Det Forenede Kongerige fik tildelt 42,67% af de til rådighed stående ressourcer af torsk og 52,83% af ressourcerne af hvilling [28].

19. De fordelingsnøgler, der indførtes ved forordning nr. 172/83 — hvis gyldighed og korrekte gennemførelse ikke bestrides under nærværende sag — er ikke på noget tidspunkt blevet ændret i de følgende år.

Grunden hertil er sandsynligvis at finde i, hvad Kommissionen erklærede i 1984. »Da der blev opnået enighed om en fælles fiskeripolitik den 25. januar 1983, og det først efter lange og vanskelige forhandlinger, mener Kommissionen ikke, at det ville være hensigtsmæssigt at forslå Rådet en ny fordelingsnøgle«. Desuden besluttede Rådet selv »på grundlag af (artikel 4 i forordning nr. 170/83 om bevarelse af et relativt stabilt fiskeri som kriterium for fordelingen af Fællesskabets fangstmængder mellem medlemsstaterne (se ovenfor, punkt 14)), at de relative kvotefordelinger vedtaget den 15. januar 1983 i Rådets forordning nr. 172/83 skulle være fordelingsnøgle for 1983 og de efterfølgende år« [29].

20. Den ovenfor beskrevne fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, der blev indført ved ovennævnte forordning nr. 170/83, blev videreført — med visse ændringer (der i øvrigt ikke er af betydning for dette forslag til afgørelse), som havde til formål at forbedre og udvide de tidligere bevarelsesforanstaltninger på baggrund af det fortsatte fald i visse reserver både i og uden for Fællesskabets farvande — ved forordning nr. 3760/92 [30] om en fælles ordning for fiskeri og akvakultur, der fortsat er gældende.

26 — Henvisningen til 1976 (i stedet for 1978) forklares ved, at det var i dette år, at tredjelandenes almindelige udvidelse af deres eksklusive fiskerizoner til 200 sømil fra deres kystlinjer begyndte.

27 — Fiskeriområde VII er beliggende i Det Irske Hav, der findes mellem Storbritannien og Irland.

28 — At summen af fordelingsnøglerne for de to medlemsstater for område VIIa og for hver af de angivne bestande er mindre end 100%, forklares ved, at der tillige blev tildelt Belgien, Frankrig og Nederlandene kvoter af de samme bestande i dette område.

29 — Se svar fra Contogeorgis på Kommissionens vegne (af 9.1.1984) på skriftlig forespørgsel nr. 1077/83 fra parlamentsmedlem Sylvie Le Roux (84/C 38/07) (EFT C 38, s. 4). Vedrørende »Rådets hensigt om for en periode af ti år at opretholde (fordelingskriteriet fra 1983), der var fastsat efter langvarige forhandlinger«, kan jeg tillige henvise til generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i sag 46/86 (Romkes, Sml. 1987, s. 2671, på s. 2679).

30 — Nævnt ovenfor, fodnote 7.

Det er ikke noget tilfælde, at tolvte, trettende og fjortende betragtning til denne forordning i det væsentlige gentager ordlyden af femte, sjette og syvende betragtning til forordning nr. 170/83 (se ovenfor, punkt 15).

21. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at TAC for torsk og hvilling i perioden indtil 1989 var blevet fastsat på et tilstrækkeligt højt niveau til at sikre Irland og Det Forenede Kongerige kvoter (beregnet på grundlag af fordelingsnøglerne), der ikke var lavere end dem, der svarede til hvert enkelt lands Haag-præferencer.

High Court har tillige anført, at de samlede tilladte fangstmængder, der var fastsat af Rådet for disse to bestande i område VIIa i perioden 1983-1989, langt oversteg de tilsvarende »historiske« internationale fangster som registreret af ICES. Ifølge denne organisation udgjorde den maksimalt bæredygtige mængde for de to bestande nemlig en TAC, der lå langt under den, der var nødvendig for at undgå brug af Haag-præferencerne.

22. Denne situation ændrede sig — for så vidt angår torsk og hvilling — fra henholdsvis 1990 og 1991. Som følge heraf har de to medlemsstater senere hvert år påberåbt sig Haag-præferencemekanismen, som i øvrigt er blevet anvendt i den ændrede udgave ifølge det såkaldte »politiske kompromis af 1988« [31].

Irland og Det Forenede Kongerige fik således tildelt årlige kvoter, der beregnedes på grundlag af gennemsnittet mellem:

i) de teoretiske kvoter, der alene beregnedes på grundlag af fordelingsnøglerne, og

ii) de fiktive kvoter, der svarede til dem, som beregnedes på grundlag af Haag-præferencerne (eller dersom summen af disse fiktive kvoter var højere end de samlede fangstmængder, der stod til rådighed for Fællesskabet, da de kvoter, som fulgte af fordelingen af denne mængde mellem samtlige berettigede medlemsstater i forhold til *de procentvise*

31 — På fiskeriministrenes møde i Rådet i december 1988 påberåbte Det Forenede Kongeriges regering sig Haag-præferencen for kuller i Nordsøen — som efter dets opfattelse gav landet ret til en kvote på 60 000 tons for 1989 — mens dets kvote af den pågældende bestand ved anvendelse af fordelingsnøglen kun ville andrage 48 760 tons (sammenlignet med de 157 560 tons, der var tildelt Det Forenede Kongerige for det foregående år). Dette krav fra Det Forenede Kongeriges side blev imidlertid mødt med modstand fra de øvrige medlemsstater, idet Haag-præferencerne efter disses opfattelse var blevet indsat én gang for alle i fordelingsnøglerne ifølge forordning nr. 172/83. Anvendelse af Haag-præferencen for kuller i Nordsøen til fordel for Det Forenede Kongerige ville således have medført en dobbelt byrde for de øvrige medlemsstater. Afgørelsen blev, at Rådet på forslag af Kommissionen vedtog den politiske løsning at tildele Det Forenede Kongerige en kvote på 54 380 tons, der tilsyneladende fremkom som gennemsnittet af mængden ifølge Haag-præferencen og fordelingsnøglen. Denne kompromisløsning blev senere fulgt i talrige andre tilfælde (se det i fodnote 10 omtalte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, s. 2 og 3, og Munir, A. E.: *Fisheries After Factortame*, London, 1991, s. 65).

andele af den samlede fællesskabsmængde udtrykt ved de respektive Haag-præferencer).

23. Af forelæggelseskendelsen fremgår det ligeledes, at mens den britiske flåde fra 1990 havde udnyttet praktisk taget samtlige sine kvoter af torsk og hvilling for område VIIa, havde den irske fiskerflåde kun fanget ca. 30% af sine kvoter og havde udnyttet de resterende mængder til udveksling af kvoter med andre medlemsstater (se ovenfor, punkt 16 og 20).

24. High Court har endvidere understreget, at den samlede virkning af Det Forenede Kongeriges benyttelse af mekanismen i Haag-præferencerne — når man tillige tager hensyn til de øvrige fiskebestande af andre arter end dem, der er tale om i denne sag — i vidt omfang har været positiv for denne medlemsstats flåde.

Denne mekanisme har nemlig for perioden 1989-1995 ført til en samlet gevinst på 13 700 tons (i forhold til de teoretiske kvoter, som den britiske flåde ville have haft ret til alene på grundlag af fordelingsnøglerne), selv om situationen er den omvendte for de to bestande, der er omhandlet i sagen, idet Det Forenede Kongerige har haft samlede tab på ca. 23% (4 225 tons) for så vidt angår torsk og ca. 22% (7 130 tons) for så vidt angår hvilling [32].

25. I december 1994 foretog Rådet under udøvelse af sine beføjelser i medfør af artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 3760/92 [33] fordelingen mellem medlemsstaterne af den del af TAC, der var til rådighed for Fællesskabet i 1995, ved vedtagelsen af ovennævnte forordning nr. 3362/94 (se punkt 1), om hvis gyldighed Domstolen skal udtale sig i denne sag.

Af særlig interesse for dette forslag til afgørelse bemærkes, at den del (100%) af TAC for torsk og hvilling, der var til rådighed *for Fællesskabet* i område VIIa — denne del var

32 — Ifølge forelæggelseskendelsen blev de i teksten omhandlede tab i vidt omfang opvejet ved den udveksling af kvoter, som blev foretaget af Det Forenede Kongerige, og som førte til definitive tal på 1 370 tons torsk og 3 450 tons hvilling.

33 — Artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 3760/92 er sålydende:
»Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen:
i) skal for hvert fiskeri eller hver fiskerigruppe på grundlag af hvert enkelt tilfælde og, når det er relevant, på et flerårigt grundlag, fastsætte den samlede tilladte fangstmængde og/eller den samlede tilladte fiskeriindsats; disse skal bygge på forvaltningsmålene og -strategierne, hvor sådanne er fastsat [af Rådet efter proceduren i traktatens artikel 43]
ii) skal fordele fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver medlemsstat tilsikres relativ stabilitet i fiskeriaktiviteterne for hver af de pågældende bestande; efter anmodning fra de direkte berørte medlemsstater kan der dog tages hensyn til udviklingen i minikvoter og regelmæssige kvoteudvekslinger siden 1993 under passende hensyntagen til den samlede balance i andelene
...
iv) kan også i hvert enkelt tilfælde fastsætte betingelserne for justering af de disponible fangstmængder fra år til år
v) kan på grundlag af videnskabelige udtalelser træffe de nødvendige midlertidige tilpasninger af forvaltningsmålene og -strategierne.«

fastsat på grundlag af forordning nr. 3362/94 og androg henholdsvis 5 800 og 8 000 tons — viste sig at være utilstrækkelig til at sikre Irland og Det Forenede Kongerige kvoter, der ikke var lavere end de respektive Haag-præferencer [34].

På grundlag af den beregningsmetode, der fulgte af ovennævnte »politiske kompromis af 1988« (punkt 22), tillagdes der følgelig ved forordning nr. 3362/94 Irland endelige kvoter på 3 820 tons torsk og 4 605 tons hvilling og Det Forenede Kongerige endelige kvoter på 1 670 tons torsk og 3 095 tons hvilling [35].

Efter vedtagelsen af forordning nr. 3362/94 blev kvoterne for Det Forenede Kongerige i øvrigt tilpasset opefter [36] på grund af de udvekslinger, den britiske regering havde foretaget med Irland og Nederlandene i medfør af artikel 9 i forordning nr. 3760/92.

26. Den 5. maj 1995 gav Department of Agriculture for Northern Ireland underretning til Northern Ireland Fish Producers' Organisation (herefter »NIFPO«) om afgørelsen om tildeling af fiskerikvoterne for 1995 for område VIIa, der er genstand for hovedsagen.

II — Argumenterne, der er gjort gældende af parterne i hovedsagen, af de nationale regeringer og af de institutioner, der har indgivet skriftlige indlæg for Domstolen

27. Genstanden for den af NIFPO anlagte sag er ikke lovligheden af fremgangsmåden ved den videre fordeling af de nationale torske- og hvillingekvoter, der er benyttet af de britiske myndigheder, men derimod lovligheden af den retsakt, der ligger til grund for denne fordeling, dvs. forordning nr. 3362/94.

34 — Dvs. for så vidt angår torsk 6 954 tons årligt for Irland og 1 223 tons årligt for Det Forenede Kongerige og for så vidt angår hvilling 7 196 tons årligt for Irland og 2 334 tons årligt for Det Forenede Kongerige (se ovenfor, punkt 12).

35 — De i teksten angivne mængder fulgte af følgende beregning:
1) De teoretiske kvoter ifølge fordelingsnøglerne:
Irland = 5 800 t x 46,67% = 2 705 t torsk
8 000 t x 39,63% = 3 170 t hvilling
Det Forenede Kongerige = 5 800 t x 42,67% = 2 475 t torsk
8 000 t x 52,83% = 4 225 t hvilling
2) De fiktive kvoter ifølge Haag-præferencerne, som ændret af hensyn til, at de samlede præferencer i absolutte tal (8 177 tons torsk og 9 530 tons hvilling) ville have oversteget den samlede fællesskabsmængde, der var til rådighed for de to arter:
Irland = 5 800 t x 85% =4 930 t torsk
8 000 t x 75,5% = 6 040 t hvilling
Det Forenede Kongerige = 5 800 t x 15% = 870 t torsk
8 000 t x 24,5% = 1 960 t hvilling
3) Gennemsnit mellem 1) og 2) efter afrunding:
Irland = 3 817,5 t torsk, 4 605 t hvilling
Det Forenede Kongerige = 1 672,5 t torsk, 3 092,5 t hvilling.

36 — Herved nåede man til tal på 2 440 og 3 350 tons for henholdsvis torsk og hvilling den 5.5.1995, hvor Det Forenede Kongerige foretog en foreløbig fordeling af de nationale kvoter mellem producentorganisationerne og de uafhængige britiske fiskerfartøjer. Som følge af senere udvekslinger androg Det Forenede Kongeriges kvoter pr. 1.9.1995 henholdsvis 2 575 og 3 950 tons for område VIIa.

28. Ifølge NIFPO er gyldigheden af fordelingen af kvoterne mellem de berørte medlemsstater, som er foretaget ved den anfægtede forordning i henhold til mekanismen ifølge Haag-præferencerne, betinget af, at bilag VII er lovligt vedtaget, idet dette har fastlagt de principper, hvorpå denne mekanisme hviler, og udgør den eneste hjemmel herfor.

Som det fremgår af forelæggelseskendelsen, afslog Rådet i juni 1995 NIFPO's anmodning om aktindsigt vedrørende bilag VII i medfør af Rådets afgørelse 93/731/EF [37]. I afslaget bemærkede Rådet, at resolutionen og samtlige bilag til denne udtrykkeligt var blevet klassificeret som hemmelige på tidspunktet for deres vedtagelse, idet det tilføjedes, at bilag VII udtrykkeligt var blevet vedtaget som en del af Haag-resolutionen på grundlag af en forskriftsmæssig skriftlig procedure [38].

Yderligere har Domstolen afvist den anmodning om bevisoptagelse, der har været fremsat under denne sag af NIFPO i medfør af artikel 45 i Domstolens procesreglement, og som angik et påbud til Rådet og/eller Kommissionen om fremlæggelse af »det dokument, der er kendt under betegnelsen [bilag VII], tillige med ethvert andet dokument vedrørende« dette bilag og dets vedtagelse.

29. NIFPO fastholder dog, at bilag VII — til forskel fra bilag VI til Haag-resolutionen [39] — havde titlen »*Udkast til* Rådets resolution ...« [40] og ikke på forsiden indeholdt nogen angivelse af at være godkendt af Rådet. Endvidere har afslaget på aktindsigt vedrørende det pågældende dokument berøvet NIFPO muligheden for at kontrollere, om dette opfylder de formkrav, der er omhandlet i artikel 11 i Rådets forretningsorden (underskrift af den formand, der fører forsædet, samt af generalsekretæren). Endelig er de bindende betingelser for vedtagelsen af bilag VII, der var stillet af den tyske og den irske regering i deres respektive ensidige erklæringer, der er gengivet i tilknytning til bilaget, aldrig blevet opfyldt, hvilket bevirker, at de to medlemsstaters samtykke i Rådet er blevet uden retsvirkning.

Af det ovenfor anførte har NIFPO udledt, at Rådet aldrig formelt har vedtaget bilag VII.

37 — Rådets afgørelse 93/731/EF af 20.12.1993 om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43) med senere ændringer ifølge Rådets afgørelse 96/705/Euratom, EKSF, EF af 6.12.1996 (EFT L 325, s. 19).

38 — Se tillige skrivelse af 15.9.1995 fra Rådets Juridiske Tjeneste til Det Forenede Kongeriges faste repræsentant ved Den Europæiske Union, der er vedlagt som bilag til den sagsøgte myndigheds eget skriftlige indlæg til Domstolen.

39 — I bilag VI til Haag-resolutionen hed det, at medlemsstaterne indtil ikrafttrædelsen af passende fællesskabsforanstaltninger midlertidigt kunne fastsatte ensidige foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne på betingelse af, at de forinden havde rådført sig med Kommissionen og opnået dennes godkendelse. Det nævnte bilag VI har været forelagt Domstolen til prøvelse i dom af 4.10.1979, sag 141/78, Frankrig mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 2923, hvori Domstolen fastslog, at Haag-resolutionen »konkretiserer samarbejdspligter, medlemsstaterne ved deres tiltrædelse af Fællesskabet har påtaget sig i medfør af EØF-traktatens artikel 5«, således at eventuelle bevarelsesforanstaltninger, der vedtages af en medlemsstat — i mangel af en fælles politik inden for sektoren for bevarelse af havets biologiske ressourcer — er »underkastet de i bilag VI opstillede krav« (se præmis 8 og 9). Se tillige dom af 10.7.1980, sag 32/79, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 2403, præmis 11, 28, 56, 57 og 58, af 5.5.1981, sag 804/79, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 1045, præmis 26-38, af 30.11.1982, sag 287/81, Noble Kerr, Sml. s. 4053, præmis 16-29, og af 14.2.1984, sag 24/83, Gewiese og Mehlich, Sml. s. 817, præmis 7-13.

40 — Min fremhævelse. NIFPO har tillige bemærket, at bilag I til Haag-resolutionen, selv om dette er betegnet som »udkast« i originaldokumenterne, senere er blevet offentliggjort under titlen »Rådets resolution af 3. november 1976 ...« (se ovenfor, fodnote 8).

Som følge heraf har Rådet ikke lovligt kunnet anvende dette — endog under fravigelse af de grundlæggende principper for den fælles fiskeripolitik [41] — da det vedtog forordning nr. 3362/94. I øvrigt findes det pågældende dokument ordret gengivet i præamblen til grundforordningen (forordning nr. 3760/92), hvilket strider mod det almindelige retssikkerhedsprincip, der udelukker retlig gyldighed af akter, der ikke er offentliggjort, i forhold til den enkelte, hvis retsstilling skades af disse akter.

30. I øvrigt gælder det ifølge NIFPO, at selv om bilag VII var blevet lovligt vedtaget, ville det have været ulovligt i henseende til indholdet, således at ligeledes forordning nr. 3362/94 var ulovlig.

Først og fremmest har Haag-præferenceordningen haft den virkning, at den imod sine egne erklærede mål har stillet den del af befolkningen i Nordirland, der driver fiskeri, yderst ugunstigt, og dette gælder så meget mere, som den nordirske flåde er økonomisk afhængig af fangsterne af torsk og hvilling [42].

Således som denne ordning nu fungerer, har den forarmet de lokale fiskere og øvet en negativ indflydelse på den relative stabilitet i deres fiskerivirksomhed, hvilket strider mod bestemmelserne i forordning nr. 3760/92, særlig artikel 8, stk. 4, nr. ii), hvorefter Rådet skal fordele fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne »på en sådan måde, at hver medlemsstat sikres relativ stabilitet i fiskeriaktiviteterne *for hver af de pågældende bestande*« (min fremhævelse).

31. Endvidere har NIFPO gjort gældende, at Haag-præferenceordningen er uforenelig med den fælles fiskeripolitik og de grundlæggende formål med forordning nr. 3760/92, for så vidt som de *langsigtede* virkninger af udstrækningen af præferencerne på ubestemt tid strider imod den udtrykkeligt bestemte, midlertidige karakter af den fravigelse, som bilag VII har gjort det muligt at indføre i denne politik og med hensyn til disse formål.

Ifølge NIFPO er tildelingen af garanterede minimumskvoter af fiskeressourcerne til Irland og de nordlige dele af Det Forenede Kongerige, uden at man tager hensyn til de videnskabelige oplysninger om de pågældende fiskebestandes tilstand, i strid med det formål at sikre bevarelsen af de ressourcer i havet, der er til rådighed og tilgængelige,

41 — Ifølge NIFPO er der nemlig ved Haag-præferencerne indført en undtagelse, der er begrundet i den *givne* biologiske situation for bestandene, fra de almindelige regler for tildeling af kvoter af disse (se trettende betragtning til forordning nr. 3760/92).

42 — Det fremgår nemlig af forelæggelseskendelsen, at torsk og hvilling for den nordirske flådes vedkommende udgør henholdsvis den anden- og tredjestørste fiskeart efter rejer. Det er ikke noget tilfælde, at henholdsvis 60% og 75% af de samlede fangster af henholdsvis torsk og hvilling, der foretages af den samlede flåde i Det Forenede Kongerige, hentes hjem af den nordirske flåde.

samt den rationelle og ansvarlige udnyttelse af disse på et bæredygtigt grundlag [43].

32. NIFPO finder særlig, at den forskelsbehandling i henseende til præferenceniveauer og parametre, der sker mellem de irske og de nordirske fiskere — dvs. mellem identiske kategorier af producenter — er fuldstændig ubegrundet.

Lige så ulogisk, hævder NIFPO, er det, at selv om den irske regerings udviklingsprogram for kystfiskeriet — der var grundlaget for Haag-præferenceordningen for Irlands vedkommende — udløb i 1979 (hvor de samlede fangster i område VIIa ikke var større end fangsterne i 1975), har man endnu 20 år efter givet de irske flåder ret til tildeling af dobbelt så store kvoter som i 1975.

I strid med de almindelige mål for den fælles fiskeripolitik er ligeledes den forøgelse af fiskerikapaciteten (flådens størrelse), som Haag-præferencerne har gjort det muligt for Irland at gennemføre [44]. Først og fremmest bør den forøgelse af flådens størrelse, der var omhandlet i ovennævnte udviklingsprogram, historisk sættes i forbindelse med indførelsen af Fællesskabets fiskerizone, men ifølge NIFPO kunne denne begrundelse dog ikke påberåbes for så vidt angår Det Irske Hav, hvor udvidelsen af det irske søterritorium til 200 sømil fra kysten var fysisk umulig.

33. NIFPO har endelig anført, at de særlige behov i de områder, der er afhængige af fiskeriet (på grundlag af de mængder, der er fastsat som Haag-præferencer under hensyn til de parametre, der blev givet af Kommissionen i 1980-meddelelsen), allerede var taget i betragtning ved fastsættelsen af

43 — Det skal bemærkes, at NIFPO's argument, hvorefter de problemer, der var forbundet med iværksættelsen af mekanismen ifølge Haag-præferencerne, indtil 1988 var blevet overvundet ved, at man med dette formål fastsatte TAC på højere niveauer end dem, der var blevet anbefalet som passende ifølge videnskabelige skøn, synes at være tiltrådt af Kommissionens tjenestegrene, se s. 2 i det ovenfor i fodnote 10 nævnte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.
Også ifølge Churchill, jf. s. 113, 114 og 115 i det i fodnote 18 nævnte værk, har Kommissionen i tilfælde af bestande, der var genstand for overfiskeri, ikke altid været rede til at nedsætte TAC i det tempo og det omfang, der anbefaledes ved videnskabelige undersøgelser, med henblik på at forene de indbyrdes modstridende formål, nemlig hurtig opnåelse af langfristede biologiske fordele og begrænsning af kortsigtede socio-økonomiske omkostninger. Man må imidlertid lade Rådet, at det kun i undtagelsestilfælde yderligere har øget de samlede tilladte fangstmængder, der var blevet foreslået af Kommissionen, med henblik på at tilfredsstille de enkelte medlemsstaters krav. Se tillige Romkes-dommen, a.st., fodnote 29, præmis 19; dommen behandles nedenfor i fodnote 70 og den dertil hørende del af teksten.

44 — Se Kommissionens beslutning 92/594/EØF af 21.12.1992 om et flerårigt udviklingsprogram for Irlands fiskerflåde (1993-1996) i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 4028/86 (EFT L 401, s. 39).

fordelingsnøglerne ifølge forordning nr. 172/83 (se ovenfor, punkt 17 og 18) [45].

Som følge heraf er resultatet af anvendelsen af Haag-præferencerne i situationer med faldende TAC — der medførte forskelsbehandling af de berørte medlemsstater i et omfang, der oversteg det, som allerede var tilladt efter fordelingsnøglerne i »normale« situationer — blevet, at der er taget hensyn til præferencerne to gange.

34. Ifølge NIFPO strider den Haag-præferenceordning, der er indført på grundlag af bilag VII, tillige mod proportionalitetsprincippet.

Først og fremmest har anvendelsen af dette system *forværret* virkningerne af nedsættelsen af kvoterne for de nordirske fiskere som følge af det almindelige fald i de pågældende fiskebestande. Det er ikke tilfældigt, at de kvoter, der er tildelt Det Forenede Kongerige i Det Irske Hav (når man ser bort fra udvekslingerne mellem andre medlemsstater), siden 1989 er faldet i videre omfang end de samlede TAC (eller rettere Fællesskabets andel i TAC) for de samme bestande [46].

35. I øvrigt har Irland — der i de seneste år alene har fanget 30% af sine øgede kvoter ifølge Haag-præferencerne (dvs. fangstmængder, der er lavere end dem, som ville følge af kvoterne ifølge fordelingsnøglerne) — ved hjælp af udvekslinger med andre medlemsstater ladet fordelene ved præferencerne gå videre til grupper af fiskere, der ikke er begunstiget ved mekanismen, til skade for den relative stabilitet og det traditionelle fiskeri i de områder, der direkte og oprindeligt er begunstigede.

Ifølge NIFPO har de udvekslinger, der er foretaget af Det Forenede Kongerige — som er af frivillig karakter, og som ikke som sådanne kan anses for garanterede — alene delvis begrænset de tab, der er lidt af de

45 — Det af NIFPO anførte argument, der er beskrevet i teksten, synes at være tiltrådt af visse medlemsstater, men ikke af Det Forenede Kongerige og Irland (selv om disse to medlemsstater ved forskellige lejligheder har afholdt sig fra at påberåbe sig deres egne fortolkninger af præferenceproceduren), se nedenfor, fodnote 48, og den del af teksten, hvortil den er knyttet. Indstillingen hos Kommissionens tjenestegrene er på dette punkt derimod absolut »agnostisk« (»Kommissionen har ikke kendskab til autoritative og/eller definitive erklæringer, der gør det muligt at bekræfte eller benægte, at de betragtninger, der ligger til grund for Haag-præferencerne, er blevet taget i betragtning én gang for alle i 1983«), jf. s. 1, 2 og 3 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, se ovenfor, fodnote 10. Ifølge Wallace (i det i fodnote 15 anførte værk, s. 533) er »Haag-præferencerne udtrykt i tons uforenelige med [fordelingsnøglerne, så sandt som] de ikke længere angives separat [i de årlige forordninger om] tildeling af kvoter til medlemsstaterne«.

46 — Ifølge NIFPO er TAC af torsk i område VIIa i de her omhandlede syv år nedsat med 61,3%, en sats, der er lavere end den nedsættelse, der er iagttaget for den pågældende kvote for Det Forenede Kongerige (73,9%), og endvidere er TAC for hvilling nedsat med 56% i forhold til en nedsættelse med 67,8% af den britiske kvote. Af oplysningerne i forelæggelseskendelsen udleder jeg nemlig, at Det Forenede Kongeriges kvote af torsk, målt i procent i forhold til TAC, androg 33,55% i 1991 og 28,8% i 1995, og at tallene vedrørende hvilling var 49,2% i 1990 og 38,7% i 1995.

berørte befolkninger i område VIIa. Yderligere synes de fremtidige muligheder for sådanne udvekslinger temmelig begrænsede — særlig hvis de samlede tilladte fangstmængder fortsat nedsættes i fremtiden — idet Det Forenede Kongerige praktisk talt udnytter 100% af sine øgede kvoter ifølge Haag-præferencerne.

36. Af ulovligheden (på grund af den beskrevne overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet samt principperne for den fælles fiskeripolitik) af den fordeling af fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne, der er sket ved forordning nr. 3362/94, følger — efter NIFPO's opfattelse — at organisationen har ret til skadeserstatning fra den britiske forvaltning på grundlag af retspraksis efter Francovich-dommen [47].

Den ulovlige nedsættelse (som følge af Haag-præferencerne) af de kvoter, der ellers ville tilkomme de nordirske fiskere, har foruden at forårsage betydelige tab af fiskerimuligheder i årene 1991-1995 tvunget disse fiskere til at omstille deres flåde og ombygge fartøjer, som indtil da havde været benyttet til torske- og hvillingfiskeri, med henblik på at tilpasse dem til fiskeri efter andre arter, der ikke indgår i præferenceordningen.

47 — Se dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357.

37. Da fastsættelsen af den britiske kvote af de i sagen omhandlede fiskearter ved forordning nr. 3362/94 ikke gav Det Forenede Kongerige nogen ret til at skønne med henblik på den videre fordeling mellem de nationale fiskere, skal den anfægtede interne retsakt ifølge de sagsøgende organisationer sidestilles med en retsakt til gennemførelse af et direktiv.

De betingelser, Domstolen fastsatte i Francovich-dommen, er opfyldt, idet de fællesskabsregler, der er blevet tilsidesat, tillægger de producenter, der er medlemmer af de sagsøgende organisationer, let påviselige rettigheder, og der er desuden årsagsforbindelse mellem de tab, der er lidt af producenterne og den overtrædelse, der er begået af Department of Agriculture for Northern Ireland.

38. Den britiske myndighed, der er sagsøgt i hovedsagen, finder omvendt (og dens standpunkt støttes af den danske regering, Rådet og Kommissionen), at resolutioner — der ikke figurerer blandt de foranstaltninger, der har retsvirkninger i medfør af traktatens artikel 189 — alene er et udslag af Rådets *politiske* vilje. Som sådanne er de ikke bindende og har ikke retsvirkninger, der i sig selv er egnede til at begrænse institutionens lovgivningskompetence.

Det anførte begrænser imidlertid ikke Rådets skønsmæssige beføjelse til at tage hensyn til principper, der er fastlagt i en resolution, når det vedtager en bindende retsakt, som f.eks. en forordning.

39. Hvad særlig angår Haag-resolutionen har den danske regering og Kommissionen understreget, at Rådet, da hverken resolutionen eller det præferencesystem, der er indført ved denne, har selvstændig juridisk status, ikke retligt er forpligtet til ved fastsættelsen af de nationale kvoter at følge et krav om tillæggelse af Haag-præferencer.

I øvrigt var det ikke bilag VII, men den allerede flere gange omtalte 1980-meddelelse, der fastlagde de Haag-præferencer, der skulle tillægges Irland og Det Forenede Kongerige (se ovenfor, punkt 11).

40. Den irske regering er af en anden opfattelse, nemlig at det fremgår af Domstolens praksis, at Haag-resolutionen er bindende, idet den gennemfører medlemsstaternes samarbejdsforpligtelser ifølge traktatens artikel 5 (se ovenfor, fodnote 39).

Da Rådet frivilligt har pålagt sig begrænsninger ved Haag-resolutionen og altid har handlet i overensstemmelse hermed, bevirker principperne om beskyttelsen af den berettigede forventning og den fulde overholdelse af gældende fællesskabsret, at Rådet ikke — hvis omstændighederne kræver det — kan fravige denne resolution uden Irlands samtykke. Da den her omhandlede resolution i det væsentlige udgør et mandat til forhandling, der er vedtaget af Rådet med henblik på den fælles fiskeripolitik, må resolutionen (herunder indholdet af bilag VII) reelt ligestilles med et princip i traktaten, som skal overholdes ved udarbejdelsen af instrumenterne for denne politik.

41. Under alle omstændigheder er også den irske regering enig i, at de kriterier, der angives i bilag VII, er blevet indarbejdet i princippet om den relative stabilitet, der går igen i en række senere bindende retsakter (som f.eks. forordning nr. 170/83 og nr. 3760/92 (se ovenfor, punkt 13, 14, 15 og 20)).

42. Endvidere er bilag VII for det første gyldigt vedtaget, således som Rådets Juridiske Tjeneste udtrykkeligt har erklæret, også selv om det blev arkiveret i den redaktion og den form, hvori det befandt sig ved vedtagelsen, herunder betegnelsen »udkast til Rådets resolution«.

43. Da der er tale om en ikke-bindende retsakt, der som sådan ikke skal offentlig-

gøres, ses det for det andet ikke, hvorfor den manglende offentliggørelse skulle få den betydning, der påstås af NIFPO.

I øvrigt har den irske regering gjort gældende, at der ikke kan være tale om den påståede retsusikkerhed hos de sagsøgende organisationer som følge af den manglende offentliggørelse, idet bilag VII er rettet til Det Forenede Kongerige, og ikke til fiskerne og producentorganisationerne i Nordirland.

44. Den britiske regering har — endnu en gang med støtte fra den danske og irske regering, Rådet og Kommissionen — gjort gældende, at den tildeling af de nationale kvoter, der er sket ved forordning nr. 3362/94, alle relevante omstændigheder taget i betragtning, er forenelig med forordning nr. 3760/92, de almindelige principper for den fælles fiskeripolitik og proportionalitetsprincippet.

Rådets vidtgående skønsmæssige beføjelser ved vedtagelsen af foranstaltninger, der bygger på traktatens artikel 40, gælder ikke blot beskaffenheden og rækkevidden af de foranstaltninger, der vedtages, men tillige — i et vist omfang og bortset fra tilfælde af åbenlyse fejl og magtfordrejning eller overskridelse af beføjelser — konstateringen af de grundlæggende forhold.

45. Den danske og den irske regering samt Rådet har særlig henvist til Rådets vidtgående skønsbeføjelse i medfør af artikel 8, stk. 4, nr. ii), i forordning nr. 3760/92, når det i enkelttilfælde foretager marginale justeringer af de nationale kvoter med henblik på opnåelse af en samlet ligevægt, dog med de begrænsninger, der følger af princippet om relativ stabilitet (som de særlige behov i de i bilag VII omhandlede områder udgør en integrerende bestanddel af).

Uden at være retligt bundet til at anvende Haag-præferencerne skal Rådet alene medtage de pågældende kriterier i sin bedømmelse med henblik på at finde en afbalanceret løsning, der tager hensyn til samtlige medlemsstaters interesser.

46. Desuden kan NIFPO ikke klart angive, hvilke påståede åbenlyse fejl eller overskridelse af beføjelser eller former for magtfordrejning Rådet har begået ved vedtagelsen af den pågældende forordning.

47. Særlig modsiges — som bemærket af den britiske regering — det argument, at der i forordning nr. 3362/94 er gjort brug af Haag-præferencerne i strid med de videnskabelige resultater, af, at benyttelsen af disse præferencer ikke medførte en forøgelse af TAC for de pågældende bestande.

48. Uden slagkraft er ligeledes — men denne vurdering deles ikke af den danske regering [48] — det argument fra de sagsøgende organisationers side, hvorefter de særlige behov i de områder, der er afhængige af fiskeriet, og som ligger til grund for Haag-præferencerne, allerede er taget i betragtning ved fastsættelsen af fordelingsnøglerne. Formålet med præferencemekanismen er nemlig at yde en *yderligere* beskyttelse mod en eventuel nedsættelse af TAC for de pågældende arter, og benyttelsen af denne mekanisme kan i intet tilfælde føre til medregning to gange.

49. Haag-præferencerne udgør en væsentlig bestanddel af den almindelige afvejning af de forskellige indbyrdes modstridende interesser, som Rådet har søgt at foretage. Som følge heraf skal deres betydning vurderes under ét og ikke med henblik på en særlig gruppe af erhvervsdrivende eller bestande. Med henblik på hovedsagen skal præferencernes betydning f.eks. vurderes i forhold til fiskerne i alle de nordlige dele af Det Forenede Kongerige (og ikke blot Nordirland) og til samtlige fiskebestande (og ikke blot torsk og hvilling).

Under alle omstændigheder blev der for så vidt angår de to i sagen omhandlede bestande — på grundlag af mekanismen i Haag-præferencerne i den ændrede version, der fulgte af »det politiske kompromis af 1988« (se ovenfor, punkt 22) — i 1995 tildelt Det Forenede Kongerige kvoter, der (også uden hensyn til udvekslingerne med andre medlemsstater) var større end de mængder, der blev landet i 1975 (dvs. netop det niveau, der er valgt som parameter for præferencerne for Det Forenede Kongeriges vedkommende (se ovenfor, punkt 11)). Denne mekanisme har følgelig virket til fordel for de lokale samfund, der er særlig afhængige af fiskeriet og de dertil knyttede industrier i de nordlige dele af Det Forenede Kongerige. Den modsatte situation (torske- og hvillingekvoter for 1995, der var *lavere* end det dobbelte af de fangster, der blev landet i 1975) viste sig at indtræde for Irlands vedkommende.

I denne henseende kan de kvoter, der er tildelt Det Forenede Kongerige af Rådet — for så vidt som de er mindre end dem, der blev tildelt Irland — ikke betragtes som åbenbart uforholdsmæssige i forhold til det mål at opretholde relativ stabilitet i fiskerivirksomheden for samtlige fiskere i Fællesskabet.

50. Som anført af den irske regering har Rådet endvidere ved fastsættelsen af TAC for de i sagen omhandlede bestande taget hensyn til den givne biologiske situation for fiskebestandene i modsætning til, hvad NIFPO hævder. I denne henseende kan Haag-præferencerne ikke have nogen virkning, idet disse alene vedrører fordelingen af TAC *mellem medlemsstaterne*.

48 — Ifølge den danske regering er betydningen af ellevte, tolvte og trettende betragtning til forordning nr. 3760/92 den, at de angiver den endelige optagelse, der er sket af Haag-præferencerne i den fælles fiskeripolitik, nærmere betegnet i princippet om den relative stabilitet i forordning nr. 172/83. Fra 1983 er der følgelig ikke noget som helst grundlag for at argumentere for den fortsatte selvstændige anvendelighed af Haag-resolutionen og den deri omhandlede præferenceordning. Se ligeledes fodnote 45 ovenfor og den del af teksten, hvortil den er knyttet.

51. På baggrund af det ovenfor anførte slutter Det Forenede Kongerige, at de sagsøgende organisationer ikke har noget retligt krav på erstatning, da tildelingen af kvoterne ved forordning nr. 3362/94 var fuldt ud lovlig, og da NIFPO ikke har påstået, at den indstævnte myndighed har handlet i strid med fællesskabsretten.

52. Denne konklusion ville tillige (med forbehold af NIFPO's mulighed for at benytte det i traktatens artikel 178 og 215 omhandlede retsmiddel under en sag mod Rådet) være rigtig, selv om den anfægtede forordning blev erklæret ugyldig. Dette skyldes, i) at Det Forenede Kongerige har pligt til at træffe gennemførelsesforanstaltninger i kraft af den formodning for gyldighed, som er knyttet til forordningen, ii) at sagsøgte ikke kan drages til ansvar for tildelingen af de anfægtede kvoter til Det Forenede Kongerige, og iii) at NIFPO ikke har godtgjort nogen årsagsforbindelse mellem den skade, der klages over, og Haag-præferencernes funktion, idet — særlig — den nordirske flådes problemer ikke fuldt ud kan tilskrives præferenceordningen.

III — Besvarelsen af det første, det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål

53. Jeg finder, at de tre første spørgsmål, der er rejst af High Court — og som vedrører den eventuelle forbindelse med den (påståede) ulovlige vedtagelse og manglende offentliggørelse af bilag VII og gyldigheden af tildelingen til Det Forenede Kongerige af de to omtvistede kvoter i medfør af artikel 3 i forordning nr. 3362/94 — kan behandles og besvares under ét.

54. Det er ikke svært at forstå den frustration, som en erhvervsdrivende kan føle i en retlig situation som den, de sagsøgende organisationer eller de enkelte fiskere, der er tilknyttet disse, står i — ved fortolkningen af retsakter, der har virkninger for dem, om end disse kun er indirekte — når han oplever, at der i de relevante lovbestemmelser igen og igen henvises til en anden retsakt, der ikke er tilgængelig, fordi den er omfattet af kravet om hemmeligholdelse.

Jeg skal ikke her komme ind på spørgsmålet om, hvorvidt nægtelsen af adgangen til bilag VII ved Rådets afgørelse af juni 1995 (se ovenfor, punkt 28) er i overensstemmelse med de kriterier, der er fastlagt ved den ovenfor nævnte afgørelse 93/731. Hvorledes dette end forholder sig, kan jeg ikke lægge skjul på, at jeg føler undren med hensyn til den offentliggørelse af bilag I til Haag-resolutionen, der blev tilladt af Rådet i maj 1981. Hvis de krav om hemmeligholdelse, der modsat var til hinder for offentliggørelsen af resolutionen og de øvrige bilag, ikke gjaldt dette bilag, hvorfor blev det da først offentliggjort fire år efter vedtagelsen? Og — i den omvendte situation — dersom offentliggørelsen af bilag I på dette tidspunkt var blevet mulig, netop fordi de betragtninger vedrørende fortroligheden af de instrukser,

der i sin tid var blevet givet Kommissionen med henblik på de kommende forhandlinger med de berørte tredjelande, nu ikke længere var af betydning, hvorfor blev resolutionen og de øvrige bilag da ikke offentliggjort i 1981?

55. Men trods denne undren er jeg ikke tilstrækkeligt overbevist af de grunde, der er anført af NIFPO til støtte for, at Haag-resolutionen (herunder dennes bilag VII) ikke er lovlig vedtaget, hvilket Rådet modsat gør gældende, at den er.

Den bevisoptagelse, der blev krævet i denne henseende af de sagsøgende organisationer i hovedsagen, men som ikke blev tilladt af Domstolen (se ovenfor, punkt 28), ledte især tanken hen på, hvad der i sprogbrugen i Common Law er kendt under betegnelsen en »fishing expedition« — hvis det må være tilladt mig at bruge et ordspil.

56. Jeg mener også, at det må afvises, at den manglende offentliggørelse af Haag-resolutionen har kunnet øve nogen indflydelse på dennes gyldighed. Som den britiske og den danske regering samt Rådet og Kommissionen har anført, hører resolutioner ikke til de retligt bindende akter [49], som i medfør af traktatens artikel 191 skal offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* for at blive gyldige [50].

En resolution er derimod en af de (ikke mindre vigtige) atypiske akter, som Rådet og Kommissionen af og til — om end i sammenhæng med den tiltagende integration mellem medlemsstaternes *retssystemer* — benytter sig af med henblik på at udtrykke deres *politiske* vilje, idet de fastlægger hovedlinjerne i principielle aftaler, der er truffet inden for institutionen, for at undgå, at disse igen kan drages i tvivl.

Resolutioner (og særlig Rådets) udgør principielt alene politiske forpligtelser, som dog samtidig bebudes videreudviklet i de retligt bindende former, der er omhandlet i traktatens artikel 189 [51]. Visse af Fællesskabets

49 — På samme måde som henstillinger og udtalelser, der ifølge traktatens artikel 189 »ikke er bindende«.

50 — Som følge heraf synes også NIFPO's henvisning til principperne om retssikkerhed og beskyttelse af borgernes berettigede forventning i forbindelse med de af de offentlige myndigheder udstedte retsakters anvendelse i forhold til dem uden betydning.

51 — Følgelig er Rådets manglende iagttagelse af en frist for vedtagelsen af en senere beslutning, som institutionen har »pålagt sig selv« ved en resolution, ikke en overtrædelse af traktaten, idet betegnelsen og formen for den foranstaltning, der er valgt af Rådet med henblik herpå, viser dets hensigt til at fastsætte en tidsfrist, der afviger fra de i traktaten omhandlede, se dom af 13.11.1964, forenede sager 90/63 og 91/63, Kommissionen mod Luxembourg og Belgien, Sml. 1954-1964, s. 555, org. ref.: Rec. s. 1217, på s. 1232 og 1233.

politikker udspringer faktisk netop af resolutioner [52].

Domstolens praksis hører også resolutioner principielt til de »retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner«, der kan hjemle forpligtelser for medlemsstaterne i medfør af artikel 5.

57. Det anførte udelukker ikke, at også resolutioner i henseende til deres indhold og andre forhold af betydning [53] kan være af retligt bindende karakter. Der skal dog være tale om akter, der vedrører spørgsmål, som det tilkommer Rådet at afgøre endeligt på dets eget kompetenceområde ved en *stillingtagen* og ikke i den form og ved brug af en af de retsakter, der er omhandlet i traktatens artikel 189.

58. Det netop nævnte princip finder imidlertid ikke anvendelse på bilag VII. Her afviger mit synspunkt fra det, der er gjort gældende af den irske regering og de sagsøgende organisationer i hovedsagen.

Dette fremgår, således som NIFPO erindrer om, af Domstolens dom i sagen Frankrig mod Det Forenede Kongerige [54], der netop angik Haag-resolutionen. I denne dom fastslog Domstolen, at bilag VI til denne resolution inden for netop sektoren for bevarelsen af havets biologiske ressourcer var et specifikt og konkret udtryk for den samarbejdsforpligtelse, der er omhandlet i almindelige vendinger i traktatens artikel 5. Efter

Bilag VI til Haag-resolutionen omhandlede nemlig den procedure, hvorefter Kommissionen kunne sikre, at indholdet af eventuelle nationale bevaringsforanstaltninger ikke kunne skabe vanskeligheder af retlig karakter. Ved at kræve godkendelse fra Kommissionen og begrænse dennes godkendelsesbeføjelse til alene at angå nationale bevaringsforanstaltninger, der ikke måtte bevirke forskelsbehandling, afgjorde bilag VI én gang for alle spørgsmålet om medlemsstaternes udøvelse af deres beføjelser og deres kompetence inden for den interne ordning af fiskeriet og havde derfor utvivlsomt bindende retsvirkninger.

Indholdet af bilag VII er helt anderledes: Det forbereder blot senere afgørelser og giver udtryk for Rådets hensigter (om at anvende bestemmelserne i den fremtidige fælles politik på en sådan måde, at der sikres en fortsat udvikling af fiskeriindustrien i Irland og tages hensyn til de særlige vitale interesser i samfund, der er afhængige af fiskeriet i

52 — Man kan f.eks. tænke på de talrige resolutioner, der siden 1974 er vedtaget af Rådet vedrørende teknologiinformation, telekommunikation og edb. Se tillige Rådets resolution af 16.9.1986 vedrørende nye fællesskabsmål for energipolitikken frem til 1995 og konvergensen mellem medlemsstaternes politikker (EFT C 241, s. 1), erklæring af 22.11.1973 fra Rådet for De Europæiske Fællesskaber og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet vedrørende et handlingsprogram for De Europæiske Fællesskaber på miljøområdet (EFT C 112, s. 1) og resolution vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer af 22.3.1971 om den trinvise gennemførelse af den økonomiske og monetære union i Fællesskabet (EFT Anden Serie IX, s. 40).

53 — Se dom af 24.10.1973, sag 9/73, Schlüter, Sml. s. 1135, præmis 40.

54 — Se ovenfor, fodnote 39, samt den del af teksten, hvortil den er knyttet.

Grønland og i de nordlige dele af Det Forenede Kongerige). Jeg ser rent ud sagt ikke, på hvilken måde denne enkle hensigtserklæring skulle have konkretiseret og specificeret medlemsstaternes almindelige forpligtelse til at samarbejde og afholde sig fra at skabe hindringer for gennemførelsen af traktatens mål.

59. Det væsentlige er derimod det, der senere er sket. De forpligtelser, Rådet har påtaget sig på politisk plan ved bilag VII — og som det har gentaget i erklæringen af 30. maj 1980 med særlig henblik på Rådets hovedlinjer på området for ligelig fordeling af fangsterne (se ovenfor, punkt 10) — er faktisk blevet omsat i retlig bindende form ved forordning nr. 170/83, nr. 172/83 og nr. 3760/92.

Disse forordninger har bl.a. optaget princippet om bevarelse af den relative stabilitet i de aktiviteter, der udøves — herunder de specifikke behov i de områder, hvori indbyggerne er særlig afhængige af fiskeriet og de dertil knyttede industrier — som kriterium for fordelingen mellem medlemsstaterne af de fangstmængder, der er til rådighed for Fællesskabet.

Det var dog ikke nødvendigt at fastlægge det pågældende princip i forberedende resolutioner, førend det blev knæsat i bindende retsakter. Forordning nr. 170/83, nr. 172/83 og nr. 3760/92 kunne derfor lovligt fastlægge kriteriet om bevarelsen af den relative stabilitet i de udøvede aktiviteter — og i denne sammenhæng omsætte de fortrinsrettigheder, der var givet Irland og Det Forenede Kongerige, i tal, der svarede til dem, der var foreslået af Kommissionen i 1980-meddelelsen (se ovenfor, punkt 11) — også selv om Haagresolutionen aldrig var blevet vedtaget (eller selv om den alt andet lige var blevet *ulovligt* vedtaget).

60. Ganske vist indeholder præamblen til forordning nr. 3760/92, hvis artikel 8, stk. 4, danner grundlaget for den i sagen omhandlede forordning — som i sin tid præamblen til forordning nr. 170/83 — en udtrykkelig henvisning til bilag VII for så vidt angår fastlæggelsen af de hensyn, der tilgodeses ved målet om stabilitet i fiskerivirksomheden (se ovenfor, punkt 15 og 20), men der er tale om en helt traditionel og rent formel henvisning, der kunne have været undladt, uden at det havde fået nogen praktisk indflydelse på den ordning, der blev indført ved forordning nr. 3362/94 og de senere årlige gennemførelsesforordninger.

Selv om tildelingen til Det Forenede Kongerige af kvoter af de omtvistede bestande for 1995 var resultatet af en indviklet beregning, der i det mindste delvis byggede på Haagpræferencerne [55], gælder det i lige så høj grad, at Rådet har foretaget denne tildeling *ikke til gennemførelse af påståede forpligtelser i medfør af bilag VII* (forpligtelser,

55 — Se ovenfor, fodnote 35, samt den del af teksten, hvortil den er knyttet.

som i virkeligheden ikke fandtes), men *til gennemførelse af princippet om bevarelse af den relative stabilitet i fiskerivirksomheden*, som det havde fastslået i artikel 8, stk. 4, nr. ii), i forordning nr. 3760/92.

61. Under disse omstændigheder ser jeg ikke, hvorledes man som påstået af NIFPO kan hævde, at gyldigheden af tildelingen til Det Forenede Kongerige af dets kvoter af torsk og hvilling i område VIIa for året 1995 i henhold til forordning nr. 3362/94 skulle være afhængig af lovligheden af vedtagelsen af bilag VII.

62. Jeg foreslår derfor Domstolen at svare benægtende på det første og det tredje spørgsmål, der er stillet af den forelæggende ret, og fastslå, at det herefter er ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

IV — Besvarelsen af det fjerde præjudicielle spørgsmål

63. High Court's fjerde præjudicielle spørgsmål angår kernen i problemet vedrørende grænserne for fællesskabsinstitutionernes skønsbeføjelse, der er rejst af de sagsøgende organisationer i hovedsagen.

64. I sin egenskab af lovgiver skal Rådet træffe komplicerede politiske og økonomiske valg, der skal forene Fællesskabets almindelige interesser (og ofte almindelige, indbyrdes modstridende interesser, også på baggrund af de forskellige forhold i medlemsstaterne) med de erhvervsdrivendes individuelle interesser.

Når Rådet skal træffe disse valg, har det meget vide skønsbeføjelser. Nærmere angivet varierer de forskellige former for udøvelsen af dets skønsmæssige beføjelser med de enkelte kompetenceområder, der er tillagt det [56].

65. Disse beføjelser er i øvrigt underlagt Domstolens kontrol med, at Rådet ikke anvender dem vilkårligt eller i strid med traktatens bestemmelser eller almindelige retsprincipper, som f.eks. ligheds- og proportionalitetsprincippet [57]. Særlig har Domstolen i en lang praksis fastlagt kriterierne for domstolskontrollen med lovligheden af de foranstaltninger, Fællesskabets forvaltningsmyndigheder kan træffe på *området for den fælles landbrugspolitik*.

56 — Se Dewost, J. L.: »Les pouvoirs discrétionnaires du Conseil des ministres«, i *Discretionary Powers of the Member States in the Field of Economic Policies and their Limits under the EEC Treaty* (red. J. Schwarze), Baden-Baden, 1988, s. 165, særlig s. 166.

57 — Se generaladvokat Lagrange's forslag til afgørelse i forbindelse med dom af 12.2.1960, forenede sager 15/59 og 29/59, Société métallurgique de Knutange mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 159, org. ref.: Rec. s. 9, på s. 34.

Ved kontrollen af påståede overtrædelser af retsprincipper, som f.eks. forbuddet mod forskelsbehandling eller proportionalitetsprincippet, skal Domstolen tage i betragtning, at »fællesskabslovgiver på landbrugspolitikkens område har en skønsfrihed, der modsvarer det politiske ansvar, som denne er tillagt ved traktatens artikel 40-43. Heraf følger, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er *åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål*, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig« [58].

Stadig ifølge Domstolens praksis gælder det, at »når Rådet ved sin gennemførelse af Fællesskabets landbrugspolitik nødvendigvis må foretage en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, omfatter det skøn, som Rådet har, ikke udelukkende indhold og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de til grund liggende faktiske forhold i den forstand, at det også er tilladeligt for Rådet i givet fald at lægge en helhedsvurdering til grund. Ved domstolskontrollen med en sådan kompetence må den efterprøvende ret begrænse sig til at undersøge, om myndighedens afgørelse er behæftet med *en åbenlys vildfarelse eller magtfordrejning, eller om den klart har overskredet grænserne for sit frie skøn*« [59].

Endelig har Domstolen fastslået, at »lovligheden af en fællesskabsretsakt [ikke] kan afhænge af efterfølgende betragtninger vedrørende dens effektivitet ... Når fællesskabslovgiver ved fastlæggelsen af en ordning må vurdere dennes fremtidige virkninger, og disse ikke kan forudses med nøjagtighed, kan det af fællesskabslovgiver udøvede skøn kun tilsidesættes, såfremt det er åbenbart fejlagtigt, når henses til de oplysninger, som fællesskabslovgiver rådede over på tidspunktet for ordningens vedtagelse« [60].

66. NIFPO har faktisk ikke bestridt lovligheden af de formål, der er forfulgt af Rådet med den her anfægtede forordning, og som jeg nøje har beskrevet ovenfor.

Derimod har NIFPO kritiseret den ulovlige, ulogiske og utilstrækkelige karakter af de foranstaltninger, der er iværksat med henblik på opnåelsen af disse mål, og har herved anført, at forordning nr. 3362/94 er ugyldig, idet den strider mod principperne for den

58 — Dom 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 (min fremhævelse). Se tillige dom af 7.2.1973, sag 40/72, Schroeder mod Tyskland, Sml. s. 125, præmis 14, af 21.2.1979, sag 138/78, Stölting, Sml. s. 713, præmis 7, af 9.7.1985, sag 179/84, Bozzetti, Sml. s. 2301, præmis 30, af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 22, af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 32, og af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 14.

59 — Dom af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 25 (min fremhævelse). Se tillige dom af 12.7.1979, sag 166/78, Italien mod Rådet, Sml. s. 2575, og af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 18.

60 — Dom af 5.10.1994, a.st., fodnote 58, præmis 43. Se tillige dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14.

fælles fiskeripolitik (herunder forbuddet mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter og forbrugere) og proportionalitetsprincippet (se ovenfor, punkt 30-35).

Særlig — og dette har også den britiske regering bemærket under retsmødet — har NIFPO ikke anfægtet områdepræferenceprincippet i sig selv, men derimod den måde, hvorpå denne præference er tillagt Irland i forhold til Det Forenede Kongerige, og klaget over den forskelsbehandling, som følger heraf, ved behandlingen af ligeartede situationer.

Følgelig skulle Rådet i 1994 have undladt at anvende Haag-præferencerne og begrænset sig til at beregne de nationale kvoter på grundlag af fordelingsnøglerne (hvori selve præferencerne allerede var indbygget), eller det burde have omberegnet Haag-præferencerne, som nu var 14 år gamle, og derfor ikke længere opfyldte de særlige behov i de beskyttede fiskersamfund.

67. De argumenter, som de sagsøgende organisationer i hovedsagen har fremført, forekommer mig ikke helt at mangle slagkraft. De vækker til eftertanke over den konkrete betydning, som den komplicerede ordning, vi her behandler, har haft på »landbrugsbefolkningens levestandard« i Nordirland. Som nævnt ovenfor er denne ordning blevet udarbejdet efter lange og vanskelige politiske forhandlinger og har måske allerede været »fældet fra begyndelsen« [61]. I øvrigt har den fortsat været gældende efter 1992, dvs. efter udløbet af den frist for overvejelse af eventuelle revisionsforslag, der oprindeligt var blevet fastsat af Rådet [62]. Sandsynligvis er grunden til denne opretholdelse af status quo bevidstheden om, at påbegyndelse af forhandlingerne om en ny aftale igen ville åbne »Pandoras æske« for de forskellige og indbyrdes modstridende nationale krav og give anledning til næsten uovervindelige vanskeligheder.

68. På den anden side angår Domstolens prøvelse lovligheden og ikke hensigtsmæssigheden af de foranstaltninger, hvis gyldighed der er tale om [63]. Det er i denne retning, man efter min mening bør forstå henvisningen i Domstolens praksis til forholdet mellem Rådets skønsmæssige beføjelser og det politiske ansvar, som er overladt det ved traktaten på landbrugsområdet.

61 — Man bør i denne forbindelse være opmærksom på, at den irske regerings program for udviklingen af kystfiskeriet, på grundlag af hvilket Haag-præferencerne havde til formål at sikre den fortsatte og fremadskridende udvikling af fiskeriindustrien i Irland, var udløbet i 1979. Til trods herfor har både Kommissionen (i 1980-meddelelsen og forslagene til kvoter for de følgende år) og Rådet (med vedtagelsen af forordning nr. 170/83 og nr. 3760/92 samt de årlige forordninger efter forordning nr. 172/83 frem til den anfægtede forordning) fortsat i det væsentlige benyttet den i ovennævnte program fastsatte parameter med fordobling af de mængder, der var fanget i 1975.

62 — Se ovenfor, fodnote 29, og den del af teksten, hvortil den er knyttet.

63 — Se Waelbroeck, M. og Waelbroeck, D.: »Article 173«, i Louis, J. V., Vandersanden, G., Waelbroeck, D. og Waelbroeck, M.: *La Cour de justice. Les actes des institutions*, Bruxelles, 1993 (2. udg.), bind 10, s. 97, særlig s. 166.

Rådets politiske afgørelse om uændret at opretholde det system for fordeling blandt medlemsstaterne af Fællesskabets fangstmuligheder, der var blevet etableret i 1983 — til trods for de år, der er gået, de ændringer, der er sket af sammensætningen af fiskebestandene, og den uundgåelige udvikling af den socio-økonomiske situation i de enkelte medlemsstater — må således fortsat nødvendigvis være unddraget Domstolens kontrol.

69. Hvad skal man derimod sige vedrørende lovligheden af forordning nr. 3362/94 og dens hensigtsmæssighed i forhold til de mål, Rådet har ønsket at forfølge? Jeg henviser igen til den ovenfor anførte retspraksis. Til anfægtelse af gyldigheden af den pågældende forordning er det ikke tilstrækkeligt, at denne konkret i et vist omfang har knæsat en ulige behandling af Fællesskabets producenter eller pålagt de berørte erhvervsdrivende tunge byrder i forbindelse med de forfulgte mål [64].

Det i retspraksis udarbejdede kriterium er mere kompliceret. Rådet har i det foreliggende tilfælde et politisk ansvar og overskrider kun sine skønsmæssige beføjelser, dersom de konkret fastsatte bestemmelser, der bevirker forskelsbehandling, eller som strider mod proportionalitetsprincippet, kan henføres til en *åbenlys* vildfarelse, hvori Rådet har befundet sig ved vurderingen af forordningens virkninger, *på tidspunktet for forordningens vedtagelse*. Retsakten bliver da ulovlig, fordi den *allerede abstrakt* er uegnet til at forfølge de formål, som skal begrunde dens vedtagelse.

Jeg finder imidlertid i det foreliggende tilfælde at måtte afstå fra at undersøge, om forordning nr. 3362/94 er ugyldig som følge af dens eventuelle *abstrakte* uegnethed med hensyn til de formål, der forfølges af fællesskabslovgiver. I dette tilfælde står vi nemlig over for en forordning, der ikke i almindelighed *og ej heller konkret* strider imod forbuddet mod forskelsbehandling eller mod proportionalitetsprincippet, således som jeg skal forklare nedenfor.

70. Jeg finder først og fremmest ikke, at den pågældende forordning indfører vilkårlige former for forskelsbehandling mellem fiskerne i Nordirland (ifølge NIFPO's formulering, men rettere sagt de nordlige dele af Det Forenede Kongerige) og de irske fiskere.

Ud fra dette synspunkt anfægter NIFPO ordningen ifølge Haag-præferencerne, der i det mindste stiltiende er optaget i forordning nr. 3760/92 og nr. 3362/94 — idet organisationen bestrider berettigelsen af de to forskellige kvantitative parametre, som er fastlagt i disse, og som ifølge Kommissionen og Rådet skal overholdes, for at man kan betragte de vitale behov i de berørte samfund som tilgodeset.

64 — Jf. Crispoltoni-dommen, a.st., fodnote 58, præmis 44, 45 og 46.

Yderligere forværres den påståede forskelsbehandling af fiskersamfundene i de to medlemsstater ifølge NIFPO af, at anvendelsen af Haag-præferencerne i situationer med nedsatte TAC bevirker, at disse præferencer gives to gange, da de særlige behov i områder, der er afhængige af fiskeriet, ifølge NIFPO allerede er taget i betragtning ved de i forordning nr. 172/83 fastsatte fordelingsnøgler.

71. Ret beset forekommer det mig, at det her omhandlede klagepunkt bygger på en antagelse, som på ingen måde er bevist; det forudsættes nemlig, at man kan *sammenligne forholdene* i de samfund, der er afhængige af fiskeriet i Irland og i de nordlige dele af Det Forenede Kongerige. Men når man betragter ordlyden af bilag VII, har Rådet med denne retsakt udtrykt, at det med dette havde til hensigt *først og fremmest* at anvende bestemmelserne i den fælles fiskeripolitik, der skulle indføres, således at man sikrede udviklingen af fiskeriindustrien i Irland, og kun i tilknytning hertil ligeledes ville tage hensyn til de vitale behov, der var særlige for andre økonomisk vanskeligt stillede kystområder. Forholdene vedrørende den økonomiske afhængighed af fiskeriet i de to medlemsstater var følgelig ikke de samme i fællesskabslovgivers øjne. Ud fra denne vurdering kunne man lovligt tildele fortrinsrettigheder af forskelligt omfang.

Denne konklusion — som gør det overflødigt at undersøge den påståede hensyntagen til de særlige behov i områder, der er afhængige af fiskeriet (Haag-præferencerne), i fordelingsnøglerne [65] — deles af den britiske regering og af de førende autoriteter [66]. Efter min mening bør de argumenter, der er fremført af de sagsøgende organisationer i hovedsagen, og som bygger på en påstået forskelsbehandling i henseende til de samlede tilladte fangstmængder for 1995, derfor forkastes.

72. Hvad angår den påståede overtrædelse af proportionalitetsprincippet skal det først og fremmest undersøges, om bestemmelserne i den anfægtede forordning er egnede og nødvendige med henblik på målet om at udnytte fiskeressourcerne rationelt og ansvarligt.

65 — Det er nemlig klart, at Haag-præferencerne, når man først har antaget, at de ikke strider mod forbuddet mod forskelsbehandling af producenterne i Fællesskabet, ikke bliver diskriminerende, fordi de påberåbes og anvendes i forbindelse med fordelingsnøglerne, hvis gyldighed og korrekte gennemførelse ikke bestrides af NIFPO (se ovenfor, punkt 19).

66 — Ifølge John Farnell og James Elles, der er tjenestemænd ved Europa-Kommissionen, »var grundene til den forskellige behandling af de pågældende områder — der næsten indebar en blankocheck for Grønland, et vækstmål for Irland og et minimum, der var tilsikret de nordlige dele af Det Forenede Kongerige — dels de forskellige udviklingsstadier, deres fiskeriindustrier havde nået, og dels den virkning, tildelingen af præferencerne i hvert enkelt tilfælde ville få for andre fiskere i Fællesskabet. Den skotske fiskeriindustri var konsolideret og veludviklet, og, som nogle ville sige, allerede plaget af en alvorlig overkapacitet, den irske industri var betydelig yngre og endnu under en betydelig udvikling, mens den grønlandske industri, selv om den vel var en betydelig lokal indkomstkilde, endnu var i sin vorden. Men størst vægt havde dog den relative uhensigtsmæssighed af hver enkelt præference. Sagt uden omsvøb ville de garantier, der blev givet Grønland, kun alvorligt have skadet den tyske højsøfiskeriflåde, mens de, der blev givet Irland, ville berøre dele af den franske, nederlandske og britiske flåde. Til forskel herfra ville den samme behandling af de nordlige dele af Det Forenede Kongerige, særlig ud for østkysten, i betydelig grad have berørt fiskerimulighederne for de fleste af medlemsstaterne, særlig Frankrig og Danmark, der er de to vigtigste konkurrenter til Det Forenede Kongerige i henseende til fangstmængder. Man kunne ikke inden for rammerne af et alvorligt forsøg på at nå til en aftale inden for Fællesskabet om fangstkvoterne tænke sig en sådan revolution« (*In search of a common fisheries policy*, Aldershot, 1984, s. 109 og 110). Se tillige Wallace i den i fodnote 15 anførte afhandling, s. 532 og 533.

Efter min opfattelse er der ingen grund til at lægge vægt på det argument fra NIFPO's side, hvorefter Rådet — ved at acceptere, at Irland (og Det Forenede Kongerige med »defensive« formål og for at blokere) påberåber sig Haag-præferencerne for de to her omhandlede bestande — i praksis endte med at tildele disse to medlemsstater garanterede minimumskvoter for fiskeressourcerne uden at tage hensyn til de videnskabelige oplysninger, der forelå vedrørende den pågældende faunas tilstand.

Sandheden er, som de to berørte regeringer har bemærket, at anvendelsen af Haag-præferencerne i forordning nr. 3362/94 ikke har medført nogen vilkårlig forhøjelse af TAC for de to bestande, hvilket er helt logisk. Præferencemekanismen forudsætter tværtimod, at Fællesskabets andel i TAC ligger under »beskyttelsesniveauerne«, og bortset herfra vedrører den i det hele taget kun fasen for fordeling mellem medlemsstaterne af en på forhånd fastsat TAC.

Yderligere har fællesskabsinstitutionerne ikke længere grund til at benytte sig af forhøjelser af TAC — forhøjelser der blot er midler — i forhold til det niveau, der er anbefalet ved resultaterne af de videnskabelige undersøgelser, med henblik på at bevare Haag-præferencerne (stadig under forudsætning af, at de har gjort det tidligere). Dette turde have tabt enhver interesse efter det politiske kompromis af 1988 (som er omtalt flere gange i det foregående) [67], der har knæsat løsningen med anvendelse af Haag-præferencerne *uanset det årlige TAC-niveau for den pågældende bestand* (dvs. også når Fællesskabets samlede fangstmængde er under summen af præferencerne i absolutte tal).

73. Det står følgelig tilbage at undersøge, om forordning nr. 3362/94, således som den burde være, er tilpasset målet med relativ stabilitet i fiskeriaktiviteterne. Som Domstolen har fastslået (på grundlag af forordning nr. 170/83), »[skal dette krav] om relativ stabilitet ... forstås således, at der ved fordelingen opretholdes en bestemt procentdel for hver enkelt medlemsstat« [68], »som i det væsentlige skal 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 kvoterne« [69].

Desuden hedder det i den flere gange nævnte bestemmelse i artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 3760/92, at de årlige fiskerimuligheder skal fordeles mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at *hver medlemsstat sikres relativ stabilitet i fiskeriaktiviteterne for hver af de pågældende bestande.*

67 — Se ovenfor, fodnote 31, og den del af teksten, hvortil den er knyttet.

68 — Romkes-dommen, a.st., fodnote 43, præmis 17.

69 — Domme af 14.12.1989, sag C-3/87, Agegate, Sml. s. 4459, præmis 24, og sag C-216/87, Jaderow, Sml. s. 4509, præmis 23.

74. Med henblik på hovedsagen skal betydningen af Haag-præferencerne for Rådets fastsættelse af de to i sagen omhandlede bestande derfor vurderes i forhold til de erhvervsdrivende i *samtlige de nordlige dele af Det Forenede Kongerige*, og ikke — som hævdet af NIFPO — alene i forhold til de erhvervsdrivende i Nordirland til trods for disses meget store afhængighed af fangsterne af torsk og hvilling.

75. Hertil kommer, at man for at kunne hævde, at kravet om relativ stabilitet er blevet tilsidesat ved forordning nr. 3362/94, måtte godtgøre, at der ikke er sikret den pågældende medlemsstat opretholdelse af den faste procentdel, der er sikret af Rådet for hver af de to her omhandlede bestande (uanset hvor de fanges).

Derimod er der hverken i ordlyden af forordning nr. 3760/92 eller i Domstolens praksis noget, der gør det muligt at hævde, at målet om den relative stabilitet tillige skal opfyldes inden for de enkelte geografiske ICES-områder, således som de sagsøgende organisationer i hovedsagen har gjort gældende.

Som følge heraf finder jeg det uden betydning, at de kvoter, der er tildelt hele Det Forenede Kongerige *for samtlige bestande i Det Irske Hav* (herunder særlig torsk og hvilling), er blevet nedsat efter 1989 i videre omfang end hele Fællesskabets andel i TAC for de samme bestande, således som NIFPO har bemærket. Med henblik på at godtgøre den påståede tilsidesættelse af kriteriet vedrørende den relative stabilitet burde NIFPO derimod eventuelt have bevist, at de samlede kvoter af torsk og hvilling, der er tildelt Det Forenede Kongerige *for samtlige de geografiske områder, hvori den britiske flåde opererer*, var blevet nedsat i større omfang end Fællesskabets andel i TAC.

76. Jeg kommer herefter til det andet synspunkt, der alternativt er gjort gældende af NIFPO, nemlig at den her omhandlede forordning ikke er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet af den yderligere grund, at Irland i de seneste år ikke fuldt ud havde udnyttet de bestande, for hvis vedkommende landet havde krævet og opnået ret til udnyttelse af Haag-præferencerne, og fordi det senere har benyttet disse kvoter i forbindelse med udvekslinger med andre medlemsstater, således som det er tilladt ifølge artikel 9 i forordning nr. 3760/92. På denne måde er de fordele, som påberåbes af den irske regering — ifølge NIFPO — uberettiget blevet udstrakt til andre kategorier af erhvervsdrivende end dem, der oprindelig var beskyttet.

Men dette argument er ikke holdbart. De udvekslinger, der er tale om, sker med fangstmængder af andre bestande. Desuden er Haag-præferencerne — selv om de får konkret virkning i forbindelse med størrelsen af Fællesskabets andel i den årlige TAC for de forskellige fiskearter — ikke knyttet til de forskellige bestande. Lad os derfor antage, at den irske flåde ikke direkte opbruger sin årlige kvote af torsk i område VIIa — for hvilket landet forudsættes at have krævet og opnået præferencen — og indirekte bruger denne som betaling for opnåelse af sildefangster i område VIIk ud over den

kvote, Rådet har tildelt landet. Jeg ser ikke, hvorledes man i dette tilfælde skulle kunne benægte, at det fortsat — trods udvekslingen, og endda takket være denne — er de irske fiskersamfund betragtet under ét, der drager fordel af præferencen. De øvrige medlemsstater, der deltager i udvekslingen, har nemlig måttet give helt eller delvis afkald på andre kvoter.

I virkeligheden gælder efter min mening nøjagtig det modsatte af, hvad de sagsøgende organisationer i hovedsagen har hævdet. Udvekslingerne i henhold til artikel 9 i forordning nr. 3760/92 kan endda *fremme* en større relativ stabilitet i fiskeriaktiviteterne, idet de giver andre medlemsstater manøvrefrihed med henblik på den endelige optimale fordeling af fiskerivirksomheden for den nationale flåde for det pågældende år på grundlag af de konkrete behov inden for erhvervet. Udvekslingerne udgør således en slags »sikkerhedsventil« i systemet, der giver det en vis fleksibilitet [70].

70 — Se Romkes-dommen, a.st., fodnote 43, præmis 18. Idet den forkastede det argument, der var fremført af Romkes — en nederlandsk fisker, der var sagsøger i hovedsagen — og ifølge hvilket Rådet havde tilsidesat kravet om relativ stabilitet ved at tillægge andre medlemsstater for store kvoter af den i sagen omhandlede bestand, som senere kun var blevet udnyttet delvis, tilsluttede Domstolen sig Kommissionens betragtninger, hvorefter den af Romkes anfægtede TAC var blevet fastsat på et niveau, der lå langt over det, som tilsagdes fra et biologisk synspunkt, netop med henblik på at kunne øge fangstmulighederne for de nederlandske fiskere, idet det var let at forudse, at nogle medlemsstater ikke ville opbruge deres kvoter, men benytte dem til udvekslinger.

Det samme kan desuden siges med hensyn til Rådets beføjelse til i forbindelse med fastsættelsen af de årlige kvoter at »fastsætte betingelserne for justering af de disponible fangstmængder fra år til år« samt til efter anmodning fra de direkte berørte medlemsstater at tage hensyn til »udviklingen i minikvoter og regelmæssige kvoteudvekslinger siden 1983 under passende hensyntagen til den samlede balance i andelene« [se artikel 8, stk. 4, nr. ii) og iv), i forordning nr. 3760/92].

Jeg finder derfor, at forordning nr. 3362/94 er lovlig og fuldt ud opfylder de mål, der forfølges af Rådet.

77. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det fjerde præjudicielle spørgsmål således, at fastsættelsen af kvoterne for torsk og hvilling for Det Forenede Kongerige i område VIIa ved artikel 3 i forordning nr. 3362/94 var forenelig med den fælles fiskeripolitik, herunder den ordning, der er indført ved forordning nr. 3760/92, og proportionalitetsprincippet.

V — Besvarelsen af det femte præjudicielle spørgsmål

78. På baggrund af det bekræftende svar, jeg har givet på det fjerde spørgsmål, er det ufornødent at besvare High Court's femte spørgsmål.

VI — Forslag til afgørelse

På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen følgende besvarelser af de her gennemgåede præjudicielle spørgsmål fra High Court:

»1) Gyldigheden af tildelingen af kvoterne for torsk og hvilling til Det Forenede Kongerige i område VIIa for 1995 i henhold til artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 3362/94 afhænger ikke af, om bilag VII til Rådets resolution af 3. november 1976 er forskriftsmæssigt vedtaget.

2) I betragtning af det benægtende svar på det første spørgsmål vedrørende den forskriftsmæssige vedtagelse af ovennævnte bilag VII er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

3) Besvarelsen af det første spørgsmål påvirkes ikke af, at bilag VII er klassificeret som fortroligt, at det ikke er offentliggjort, eller af, at parterne ikke har kunnet få adgang til det.

4) I betragtning af alle de øvrige omstændigheder var Rådets fastsættelse af de ovennævnte kvoter forenelig med den fælles fiskeripolitik, herunder særlig Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 og proportionalitetsprincippet.

5) I betragtning af det bekræftende svar på det fjerde spørgsmål er det ufornødent at besvare det femte spørgsmål om, hvorvidt og på hvilke betingelser sagsøgerne har krav på erstatning fra den sagsøgte nationale forvaltning i tilfælde af, at de ovennævnte kvoter er blevet ugyldigt fastsat ved forordning nr. 3362/94.«