FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

föredraget den 30 september 1997 *

I — Tolkningsfrågorna samt tillämpliga bestämmelser och bakgrund

1. I detta mål har High Court of Justice i Nordirland, Queen's Bench Division, (nedan kallad High Court) ställt fem tolkningsfrågor med anledning av en tvist den har att avgöra mellan å ena sidan två producentorganisationer i Nordirland — Northern Ireland Fish Producers' Organisation (och de fiskare som är medlemmar i denna) och Northern Ireland Fishermens' Federation — och å andra sidan Department of Agriculture for Northern Ireland.

Med dessa frågor önskar High Court få besked om tolkningen av artikel 5 i EG-fördraget (nedan kallat fördraget) och om giltigheten av två rättsakter som rådet antagit i fråga om utnyttjandet av fiskeresurserna.

Den hänskjutande domstolens frågor avser närmare bestämt i tur och ordning följande:

i) giltigheten av bilaga VII till rådets resolution av den 3 november 1976 (nedan kallad Haagresolutionen), ii) giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 3362/94 av den 20 december 1994 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av totala tillåtna fångstmängder under 1995 och vissa villkor för fångsten [1] (nedan kallad förordning nr 3362/94) och iii) tolkning av principen om medlemsstaternas ansvar för skador som eventuellt har orsakats enskilda till följd av att gemenskapsrätten har åsidosatts:

"1) Är giltigheten av den tilldelning av torsk- och vitlingkvoter som Förenade kungariket i enlighet med artikel 3 i rådets förordning (EG) nr 3362/94 erhållit i zon VII a avhängig frågan huruvida bilaga VII till rådets resolution av den 3 november 1976 har antagits i vederbörlig ordning?

2) För det fall den första frågan besvaras jakande önskas besked om huruvida bilaga VII antagits i vederbörlig ordning.

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 363, s. 1.

3) Påverkas svaret på den första och den andra frågan av det förhållandet att bilaga VII är en handling som belagts med sekretess och som inte offentliggjorts eller på annat sätt gjorts tillgänglig för parterna?

4) Var rådets fastställande av nämnda kvoter — med beaktande av alla övriga omständigheter — förenligt med:

i) den gemensamma fiskeripolitiken, särskilt rådets förordning (EEG) nr 3760/92,

ii) proportionalitetsprincipen?

5) Om fastställandet av kvoter genom rådets förordning (EG) nr 3362/94 är ogiltigt önskas svar på frågan huruvida sökanden kan yrka ersättning av svaranden och, om så är fallet, under vilka förutsättningar skadeståndsansvar uppkommer för svaranden."

2. Innan High Courts tolkningsfrågor studeras är det lämpligt att återge innehållet i gemenskapsregleringen av utnyttjandet av fiskeresurserna och de bakomliggande omständigheterna i målet vid den nationella domstolen.

3. I fördragets systematik omfattas fisket av den gemensamma jordbrukspolitiken. [2] Utformningen och genomförandet av den gemensamma organisationen av marknaden för produkter inom denna sektor har, som bekant, i viss mening "lämnats därhän" till dess övergångsperioden löpt ut. Detta förklaras av vissa viktiga praktiska aspekter på fiskeriverksamheten samtidigt som det funnits traditioner och mycket starka och vitt skilda intressen i olika medlemsstater — såväl i fråga om historiska fiskerättigheter i territorialvattnen som andra maktbefogenheter för kuststater som reglerades genom den internationella havsrätten — vilka kunde ge upphov till komplicerade problem både på gemenskapsnivå och internationell nivå.

4. I fråga om den särskilt dominerande verksamheten *havsfiske*, genomfördes den gemensamma organisationen av marknaden (nedan kallad GOM) första gången vid en tidpunkt som präglades av en allvarlig sektoriell ekonomisk kris. Den tekniska konkurrenskraften hos den europeiska fiskeindustrin hade minskat till följd av en ökad global konkurrens, och dessutom hade fångsterna minskat till följd av ett intensivt utnyttjande

2 — Se artikel 38.1 i fördraget (där det anges att fiskets produkter omfattas av begreppet jordbruksprodukter) och bilaga II (som inkluderar fisket i den gemensamma jordbrukspolitiken).

av fiskeresurserna, vilket varit möjligt genom att omfattande investeringar gjorts i ett ekonomiskt fördelaktigt klimat under en tioårsperiod från år 1958 till år 1968.

Villkoren för ett rationellt utnyttjande skall nu omdefinieras, och det skall säkerställas en socialt godtagbar omvandling av den nationella organisationen av marknaderna till en gemenskapsorganisation. Detta syfte har eftersträvats — såsom redan skett i fråga om andra jordbruksprodukter i mer strikt mening (det vill säga för jordens och husdjursskötselns produkter) — genom en dubbel lagstiftningsinsats.

5. Det har inrättats ett marknadsföringssystem genom vilket stabiliteten i priserna på basprodukter för de kustbefolkningar som är beroende av fisket skall förenas med den ökade liberalisering av handelsutbytet som de moderna handelsstrukturerna och de industriella strukturerna inom sektorn (GOM av fiskeprodukter) kräver. [3]

Samtidigt har det antagits bestämmelser om verksamheten med fångst och tillgång till fiskeresurser, inklusive villkoren för bevarande och förvaltning, vilka syftar till att säkerställa ett varaktigt utnyttjande av resurserna (gemensam strukturpolitik för fiskeindustrin). [4]

6. Just som gemenskapen höll på att definiera de interna bestämmelserna för havsfisket ändrades det internationella rättsliga sammanhanget fullständigt genom att Island (år 1975) och andra tredje länder med stora fiskezoner i Nordsjön och Nordatlanten (som Norge och Kanada år 1977) utsträckte sina respektive exklusiva ekonomiska zoner till 200 sjömil.

Denna utsträckning äventyrade plötsligt rätten för näringsidkare inom gemenskapen att få tillträde till fiskezoner och naturresurser som traditionellt omfattades av de friheter som föreskrevs för det fria havet, vilket de

3 — Reglerna för gemensam handel (som syftar till en förbättring av produkternas kvalitet) grundas på ett gemensamt prissystem, uppmuntran till bildandet av producentorganisationer, rätt till tillträde på samma villkor till varje hamn inom gemenskapen för att landa fångster samt bestämmelser om handel med tredje länder. Se rådets förordning (EEG) nr 2142/70 av den 20 oktober 1970 om en gemensam organisation för fiskeriprodukter (EGT L 236, s. 5), vilken ändrats — från och med den 1 februari 1976 till följd av utvidgningen av gemenskapen — genom rådets förordning (EEG) nr 100/76 av den 19 januari 1976 (EGT L 20, s. 1). GOM för fiskeri- och vattenbruksprodukter regleras för närvarande av rådets förordning (EEG) nr 3759/92 av den 17 december 1992 (EGT L 388, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 4, s. 118) i dess senast ändrade lydelse.

4 — Se rådets förordning (EEG) nr 2141/70 av den 20 oktober 1970 om fastställande av en gemensam strukturpolitik för fiskerinäringen (EGT L 236, s. 1), vilken ändrats — från och med den 1 februari 1976 till följd av utvidgningen av gemenskapen — genom förordning (EEG) nr 101/76 av den 19 januari 1976 (EGT L 20, s. 19; svensk specialutgåva, område 4, volym 1, s. 12). Genom den gemensamma strukturpolitiken, som har som förebild principen om lika tillträde för fiskebåtar från en medlemsstat till andra medlemsstaters fiskezoner, avsåg rådet att främja samordningen av motsvarande nationell politik och beviljandet av bidrag för rationalisering av medlemsstaternas fiskeflottor.

berörda medlemsstaternas regeringar kraftigt har motsatt sig. [5]

7. Genom den ovannämnda Haagresolutionen fastslog rådet i november 1976 ett antal principiella riktlinjer för den framtida utvecklingen av den gemensamma fiskeripolitiken. Resolutionen har inte publicerats i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. Rådet har förklarat detta med att det vid tiden för antagandet av resolutionen föreföll olämpligt att publicera vissa av dess bilagor, eftersom de innehöll sekretessbelagda uppgifter rörande rådets direktiv till kommissionen beträffande framtida förhandlingar mellan gemenskapen och tredje länder respektive internationella organisationer. [6]

8. Haagpreferensen föreskrev, som svar på tredje länders utvidgning av sina exklusiva fiskezoner till 200 sjömil från kusten, att medlemsstaterna från och med den 1 januari 1977 — som en gemensam och samordnad åtgärd — också skulle utvidga sina respektive fiskezoner (vars tidigare gräns gick 12 sjömil från kusten) till 200 sjömil från sina kuster vid Nordsjön och Nordatlanten. [7]

9. Haagresolutionen kompletterades med åtta bilagor. Endast den första offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, vilket för övrigt skedde mer än fyra år efter det att den antogs (fastän den redan hade publicerats i 1976 års upplaga av *International Legal Materials*). [8]

Bilaga VII — som återges i sin helhet i beslutet om hänskjutande och som med rätta är föremål för de tre första tolkningsfrågorna som High Court ställt — har rubriken "Förslag till rådsresolution rörande vissa aspekter

5 — Man kan för övrigt — vad beträffar detta förslag till avgörande — notera att hittills har Irland, vars fiskeflotta inte var tillräckligt utvecklad för att verka i tredje länders vatten, inte drabbats av någon direkt skada till följd av potentiella fångstförluster i dessa vatten på grund av att dessa tredje länder ensidigt utsträckte de exklusiva fiskezonerna till 200 sjömil från kusten.

6 — Se fotnot 7 nedan och motsvarande avsnitt av texten.

7 — Se första övervägandet i rådets förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 om fastställande av ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna (EGT L 24, s. 1) som ändrats från och med den 1 januari 1993 genom rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk (EGT L 389, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 4, s. 154). Haagpreferensen föreskrev att inom denna zon om 200 sjömil skulle gemenskapen vara behörig att vidta alla bevarandeåtgärder som eventuellt var nödvändiga. Då det emellertid pågick förhandlingar om att inrätta ett gemenskapssystem för fisket vilket inbegrep dessa åtgärder, förbehöll den ovannämnda resolutionen medlemsstaterna befogenheten att ensidigt anta lämpliga övergångsbestämmelser — utarbetade på en icke diskriminerande grund och underkastade kommissionens godkännande — vilka syftade till att säkerställa skyddet för resurserna i respektive kustfiskezon (se nedan fotnot 39). I de zoner som omfattas av gemenskapens behörighet regleras fisket dessutom för båtar som kommer från länder utanför gemenskapen (se nedan fotnot 19) genom avtal mellan gemenskapen — som handlar i egenskap av suverän enhet — och berörda tredje länder. På motsvarande sätt ger Haagresolutionen kommissionen mandat att förhandla med tredje länder för gemenskapens räkning om avtal om tillgång för medlemsstaternas båtar till tredje länders territorialvatten.

8 — Se *International Legal Materials*, vol. XV (1976), s. 1425, och EGT C 105, 1981, som innehåller texten till dokumentet med rubriken "Rådets resolution av den 3 november 1976 om vissa externa aspekter på inrättandet i gemenskapen, från och med den 1 januari 1977, av fiskezoner upp till 200 sjömil". Som framgår av rådets yttrande i detta mål utgör det ifrågavarande dokumentet bilaga I till Haagresolutionen.

på den interna fiskeorganisationen" och är — särskilt dess tredje och fjärde stycken — av särskild betydelse för detta förslag till avgörande.

Med hänsyn till fiskeriverksamhetens betydelse för hela den irländska ekonomin, fastslog bilaga VII till Haagresolutionen (nedan kallad bilaga VII) särskilt rådets avsikt att tillämpa bestämmelserna om den gemensamma fiskeripolitiken — som anpassats med hänsyn till utvidgningen av medlemsstaternas territorialvatten till 200 sjömil från kusten — på grundval av den irländska regeringens utvecklingsprogram för kustfisket år 1976—1979 (*Fisheries Development Programme for Coastal Fisheries 1976—1979*), för att säkerställa en fortlöpande och stigande utveckling för fiskeindustrin på Irland.

I bilaga VII erkände rådet dessutom nödvändigheten av att vid genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken också beakta särskilda, grundläggande behov hos andra kustregioner som är ekonomiskt missgynnade och där lokalbefolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket och därtill knutna verksamheter, det vill säga "de nordliga regionerna av Förenade kungariket" [9] och Grönland (som fördraget emellertid inte längre är tillämpligt på sedan den 1 februari 1985). Med uttrycket "Haagpreferensen" avses just den gynnsamma behandling som ges dessa regioner av de skäl som just angivits i korta drag. [10]

10. Bilaga VII nämns i förbigående i rådets förklaring av den 30 maj 1980 om den gemensamma fiskeripolitiken [11], där rådet tillkännagav riktlinjerna — i den mån det är relevant i detta fall bland annat för en skälig fördelning av fångsterna — och de beslut som skulle antas före den 1 januari 1981, för att "säkerställa genomförandet av en allmän gemensam politik inom fiskerinäringen". [12]

9 — Det framgår av handlingarna i målet att enligt Haagpreferensen avser uttrycket "de nordliga regionerna av Förenade kungariket" Skottland, Nordirland, Isle of Man och regionerna av England mellan Bridlingtons hamn och Berwick.

10 — Enligt kommissionen har det ansetts att de särskilda behov som föreligger hos lokalbefolkningen i regioner som är särskilt beroende av fisket borde avspeglas i de landade fångster av fiskbestånd som är av särskild betydelse för dessa befolkningsgrupper, och det är just dessa fångstmängder som avses med "Haagpreferensen": Se kommissionens arbetsdokument med rubriken "Haagpreferensen" ("Hague Preferences"), SEC(95) 1666, av den 9 oktober 1995, s. 1.

11 — EGT C 158, s. 2.

12 — Punkt 2 i den ovannämnda deklarationen har följande lydelse:
"Med hänsyn till fördragen och i enlighet med rådets resolution av den 3 november 1976 ('Haagresolutionen') skall följande riktlinjer gälla för denna politik:

...

b) en skälig fördelning av fångsterna med särskilt beaktande av de traditionella fiskeriverksamheterna, de särskilda behoven i de regioner där lokalbefolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket och därtill knutna verksamheter [anmärkning i originaltexten: 'se punkterna 3 och 4 i bilaga VII...'] samt den potentiella förlusten av fångster i tredje lands vatten [som följer av den allmänna utvidgningen av territorialvattnen till 200 sjömil från kusten]."

11. I kommissionens beslut riktat till rådet, av den 12 juni 1980 [13] (nedan kallat 1980 års beslut), som innehöll ett förslag till "1980 års kvoter" som rådet hade uttryckt önskemål om i den ovannämnda deklarationen, föreslog kommissionen för första gången att kvantitativa parametrar skulle fastställas för beräkningen av Haagpreferensen.

I detta syfte tolkade kommissionen bilaga VII så, att för att de grundläggande behoven hos de ekonomiskt missgynnade regionerna i de nordliga regionerna av Förenade kungariket skall beaktas — avseende varje fiskbestånd för sig — skulle dessa tillförsäkras en kvot som motsvarade de kvantiteter som landats år 1975 *av båtar mindre än 24 meter långa*. Enligt kommissionen skall de kvantiteter fisk som landades i Skottland, Nordirland och Isle of Man av båtar mindre än 24 meter långa "anses vara den nivå som motsvarar behoven". [14]

Enligt kommissionen innebar däremot Irlands tilldelning enligt Haagpreferensen att landet tilldelades kvoter som motsvarade den dubbla kvantitet som landats år 1975. [15] Det har i detta hänseende noterats att gemenskapens förmånliga kvottilldelning till Förenade kungariket grundades på särskilda garantikvantiteter, medan Irland tilldelades en absolut kvot. [16]

12. Vad särskilt avser de två fiskbestånd som berörs av målet vid den nationella domstolen, omsätts parametrarna konkret i följande volymer: för Irland 6 954 ton torsk årligen och 7 196 ton vitling årligen, för Förenade kungariket 1 223 ton torsk årligen och 2 334 ton vitling årligen.

13. Bilaga VII nämndes ännu en gång uttryckligen, nämligen i sjätte övervägandet till förordning (EEG) nr 170/83 [17] (nedan kallad förordning nr 170/83). Antagandet av denna förordning markerade kulmen på

13 — Se kommissionens beslut riktat till rådet av den 12 juni 1980 om fördelningen mellan medlemsstaterna av samtliga fiskemöjligheter inom gemenskapen år 1980 och riktlinjer för en strukturpolitik för fiskerinäringen, COM(80) 338 slutlig.

14 — Ibidem, bilaga III.

15 — Den mest gynnsamma parameter som antogs för Irland skall sättas i samband med fördubblingen av nationella fångster (från 75 000 ton år 1975 till 150 000 ton år 1979) — liksom, sannolikt, med ökningen av flottans storlek (med ungefär 300 fartyg) — vilken förutspåtts i samband med utvidgningen av medlemsstaternas territorialvatten till 200 sjömil från kusten genom det ovannämnda irländska utvecklingsprogrammet för kustfisket, på grundval av vilket rådet i bilaga VII hade förklarat sig syfta till en fortlöpande utveckling av fiskeindustrin på Irland. Se Wallace, R: Special Economic Dependency and Preferential Rights in Respect of Fisheries: Characterisation and Articulation within the European Communities, i *Common Market Law Review*, 1984, s. 525, särskilt s. 532. Det skall noteras att denna parameter, som är den mest gynnsamma, också har använts av kommissionen i dess förslag till årliga kvoter efter år 1979 (se nedan fotnot 61 och motsvarande punkt i texten).

16 — Se Wallace, R., ovan fotnot 15, s. 532.

17 — Se ovan fotnot 7. Sjätte övervägandets lydelse återges i punkt 15 nedan.

gemenskapens ansträngningar att skapa en gemensam fiskeripolitik, även om denna trädde i kraft efter det att tidsfristen som fastställts till den 1 januari 1981 hade löpt ut (se ovan punkt 10). [18]

Genom det nya systemet, som var utformat för att "säkerställa skyddet för fiskbestånden, bevarandet av havets biologiska resurser och ett välavvägt utnyttjande av dessa på ett långsiktigt sätt på lämpliga ekonomiska och sociala villkor" (artikel 1 i förordning nr 170/83), infördes ett viktigt undantag från principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, [19] vilket reglerade tillgången till havsresurserna i medlemsstaternas territorialvatten samt (i den mån bilaterala internationella avtal tillåter det) i de fiskezoner som omfattas av tredje lands jurisdiktion. [20] För övrigt var det förmodligen just denna princip som gav upphov till den överexploatering av fiskeresurserna som beskrivits ovan.

För att de ovannämnda syftena skulle förverkligas föreskrevs i förordning nr 170/83 möjligheten att vidta lämpliga åtgärder för bevarande avseende — från fall till fall — enskilda bestånd eller grupper av bestånd av fisk. Dessa åtgärder skulle vara grundade på befintlig vetenskaplig kunskap och särskilt på rapporterna från den vetenskapliga och tekniska fiskerikommitté som inrättades vid kommissionen (se artiklarna 2.1 och 12 i förordning nr 170/83). [21]

De ovannämnda skyddsåtgärderna omfattade en begränsning av fisket, särskilt begräns-

18 — "Under perioden fram till 1983 reglerades fisket inom gemenskapens gräns om 200 sjömil av en blandning av kortfristiga gemenskapsrättsliga bevarandeåtgärder (exempelvis rådets förordning (EEG) nr 754/80 av den 26 mars 1980 om fastställande, för vissa fiskbestånd som förekommer i gemenskapens fiskezon, av totala tillåtna fångstmängder under 1980, av den andel som är tillgänglig för gemenskapen och fångstmetoder (EGT L 84, 1980, s. 36)), ett antal anmodanden från rådet om att medlemsstaterna skulle sköta sin fiskeriverksamhet på ett sådant sätt att de beaktade kommissionens förslag om totala tillåtna fångstmängder och ett antal bevarandeåtgärder som antogs av medlemsstaterna." Se Churchill, R. R., *EEC Fisheries Law*, Dordrecht, 1987, s. 19, fotnot 23.

19 — Principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, som följer tydligt av artiklarna 6 (tidigare artikel 7) och 40.3 i fördraget, har på det område som är aktuellt här bekräftats i artikel 2.1 andra stycket i förordning nr 101/76, som angivits ovan i fotnot 4. Genom att tillämpa denna princip "säkerställer medlemsstaterna särskilt att samma villkor gäller för tillgång till och utnyttjande av de resurser som finns i vattnen [som omfattas av deras överhöghet eller jurisdiktion] för alla de fiskefartyg som för någon av medlemsstaternas flagg och är inregistrerade på gemenskapens territorium".

20 — Med undantag för det särskilda undantagssystem som inrättades genom artikel 100—102 i akten om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska gemenskaperna och om anpassning av fördragen (EGT 1972, L 73), enligt vilket medlemsstaterna fram till den 31 december 1982 får begränsa fisket i de vatten som omfattas av deras överhöghet eller jurisdiktion och som är belägna inom en gräns om 6 sjömil från respektive lands kust (eller för vissa kustregioner i de tre nya medlemsstaterna och Frankrike inom en gräns om 12 sjömil) för fartyg som traditionellt sysslar med fiske i dessa vatten med utgångspunkt från hamnar i det geografiska kustområdet. Därefter har detta undantag utsträckts i såväl tidsmässigt (till och med den 31 december 1992 och, därefter, till och med den 31 december 2002) som rumsligt (till en allmän gräns om 12 sjömil) hänseende. Se artikel 6.1 i förordning nr 170/83 och artikel 6.1 i förordning nr 3760/92 (ovan fotnot 7).

21 — Se kommissionens beslut 79/572/EEG av den 8 juni 1979 (EGT L 156, s. 29) och, nyligen, kommissionens beslut 93/619/EG av den 19 november 1993 om inrättande av en vetenskaplig, teknisk och ekonomisk kommitté för fiskerinäringen (EGT L 297, s. 25; svensk specialutgåva, område 4, volym 5, s. 134).

ningar av fångster (artikel 2.2 d i förordning nr 170/83).

14. I enlighet med artikel 3 skulle de begränsningar av utnyttjandet av resurserna som kunde visa sig nödvändiga uppnås genom ett system där det mot bakgrund av tillgänglig vetenskaplig bevisning årligen fastställdes: i) högsta tillåtna fångstmängder (nedan kallade TAC) för varje bestånd eller grupp av bestånd och ii) de andelar som är disponibla för gemenskapen enligt överenskommelser med tredje stater.

De fångstmängder som var tillgängliga för gemenskapen fördelades å sin sida mellan medlemsstaterna "på ett sådant sätt att varje medlemsstat tillförsäkras ett *relativt* stabilt fiske i fråga om vart och ett av de berörda bestånden" (artikel 4 i förordning nr 170/83, min kursivering).

15. Det var just i det uttalade syftet att tillhandahålla ett tolkningshjälpmedel för begreppet "relativt stabilt fiske" som rådet fastslog följande i ingressen till förordning nr 170/83:

"Bevarandet och förvaltningen av fiskeresurserna måste bidra till att skapa ett mera stabilt fiske och måste bedömas på grundval av en standardtilldelning som återspeglar rådets riktlinjer.

I enlighet med rådets resolution av den 3 november 1976, särskilt bilaga 7 till denna, måste denna stabilitet med tanke på beståndens aktuella biologiska situation också säkerställa de särskilda behov som finns i de områden där lokalbefolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket och därtill knutna verksamheter.

Det är därför på detta sätt som begreppet 'åsyftad relativ stabilitet' skall förstås" (femte, sjätte och sjunde övervägandena).

16. Enligt artikel 5 i förordning nr 170/83 fick medlemsstaterna, efter att ha underrättat kommissionen, byta alla eller delar av sina kvoter avseende ett visst fiskbestånd eller en grupp fiskbestånd.

Vad beträffar användningen av de kvoter som medlemsstaterna tilldelats och fördelningen av dessa kvoter inom respektive nationella fiskeflotta, föreskrivs i artikel 5 i förordning nr 170/83 endast att dessa transaktioner skall ske "i enlighet med tillämpliga gemenskapsbestämmelser".

17. I rådets förordning (EEG) nr 172/83 av samma datum [22] fastställdes TAC för fiskbestånd och grupper av bestånd i medlemsstaternas fiskezoner, inklusive för torsk och vitling, och för den andel därav som var disponibel för gemenskapen år 1982.

Genom förordning nr 172/83 genomförde rådet för första gången en fördelning av denna andel mellan medlemsstaterna genom att införa så kallade "fördelningstal" för varje enskilt bestånd och för varje geografiskt område.

18. Systemet med fördelningstal innebar närmare bestämt att olika medlemsstater tilldelades absoluta fångstmängder angivna i ton, vilka motsvarade andelar i procent av gemenskapens andel av TAC.

Fördelningstalen följde av att de omständigheter som rådet redan nämnt i sin ovannämnda förklaring av den 30 maj 1980 beaktades, samt av vad kommissionen på ett mycket mer detaljerat sätt angivit i 1980 års beslut (se punkterna 10 och 11 ovan), det vill säga följande: [23]

i) traditionellt fiske (uppskattat på grundval av varje medlemsstats medelfångster under år 1973—1978), [24]

ii) de särskilda behoven i de regioner där lokalbefolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket och därtill knutna verksamheter (på grundval av värden som fastställs genom Haagpreferensen enligt parametrar som uppställs av kommissionen i dess beslut av år 1980), [25]

22 — Rådets förordning (EEG) nr 172/83 av den 25 januari 1983 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd som förekommer inom gemenskapens fiskezon, av totala tillåtna fångstmängder under 1982 och vilken andel av dessa som är disponibel för gemenskapen samt fördelningen av denna andel mellan medlemsstaterna, och vissa villkor för de högsta tillåtna fångstmängderna (EGT L 24, s. 30). Till skillnad från senare förordningar syftade förordning nr 172/83 därför till att fördela kvoter för *tidigare* år i stället för för efterföljande år.

23 — Fjärde övervägandet i förordning nr 172/83.

24 — År 1978 är det sista år från vilket kommissionen hade fullständiga uppgifter då den fattade 1980 års beslut.

25 — Se ovan punkt 11.

iii) den potentiella minskningen av fångster i tredje länders vatten (beräknad för referensperioden 1973—1976). [26]

Vad särskilt beträffar fiskezon VII a, som bestämts av International Council for the Exploration of the Sea (ICES) [27], och de två medlemsstater som berörs av detta förslag till avgörande, var fördelningstalen — som fastställdes i bilaga II till förordning nr 172/83 och som följer av förhållandet mellan kvoterna för år 1982 och gemenskapens andel av TAC — för Irland 46,67 procent för torsk och 39,625 procent för vitling. Förenade kungariket tilldelades 42,67 procent av tillgängliga torskbestånd och 52,83 procent av vitling. [28]

19. De fördelningstal som infördes genom förordning nr 172/83 — vars giltighet och tillämplighet inte bestritts i målet i den nationella domstolen — har inte varit föremål för ändring under de därpå följande åren.

Bakgrunden till dessa förhållanden bör förmodligen sökas i en förklaring av kommissionen från år 1984. "Eftersom avtalet om en gemensam fiskeripolitik nåddes den 25 januari 1983 endast efter mycket långvariga och svåra förhandlingar, anser kommissionen inte att det är ändamålsenligt att föreslå rådet ett nytt fördelningstal." Vidare beslutade rådet "i tolkningen av [artikel 4 i förordning nr 170/83 om fastställande av ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna (se ovan punkt 14)] att de fördelningstal för kvoterna som antagits [i förordning nr 172/83] skulle utgöra fördelningstal för år 1983 och följande år". [29]

20. Gemenskapssystemet (som beskrivits ovan) för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna, som inrättats genom ovannämnda förordning nr 170/83, har — med vissa ändringar (som för övrigt är irrelevanta för detta förslag till avgörande) och som syftar till att förbättra och utvidga redan gällande bevarandeåtgärder till följd av att vissa bestånd oupphörligt minskar, både i gemenskapens vatten och utanför dessa — återgivits i förordning nr 3760/92, [30] genom vilken det gemenskapssystem för fiske och vattenbruk inrättats som nu är i kraft.

26 — Hänvisningen till år 1976 (i stället för till år 1978) kan förklaras av att det var det året som vissa tredje länder utsträckte de exklusiva fiskezonerna till 200 sjömil.

27 — Fiskezon VII a är belägen i Irländska sjön mellan Storbritannien och Irland.

28 — Den omständigheten att de sammanlagda fördelningstalen för de två medlemsstaterna för zon VII a och för varje angivet bestånd var mindre än 100 procent förklaras av att kvoter av samma bestånd hade tilldelats även Belgien, Frankrike och Nederländerna i denna zon.

29 — Se det svar som Contogeorgis gav för kommissionens räkning (den 9 januari 1984) på den skriftliga frågan nr 1077/83 från Sylvie Le Roux (84/C 38/07) (EGT C 38, s. 4). För hänvisning till "rådets vilja att i tio år bibehålla [fördelningskriteriet för år 1983] som fastställts efter mödosamma förhandlingar", se även förslag till avgörande av generaladvokaten Lenz till domen av den 16 juni 1987 i mål 46/86, Romkes (REG 1987, s. 2671, särskilt s. 2679).

30 — Se ovan fotnot 7.

Det är inte en slump att tolfte, trettonde och fjortonde övervägandena i förordningen i fråga i huvudsak återger femte, sjätte och sjunde övervägandena i förordning nr 170/83 (se ovan punkt 15).

21. Det följer av beslutet om hänskjutande att TAC för torsk och vitling för perioden fram till år 1989 hade fastställts till en tillräckligt hög nivå för att tillförsäkra Irland och Förenade kungariket kvoter (beräknade på grundval av fördelningstalet) som inte var mindre än motsvarande kvoter enligt Haagpreferensen.

High Court har också uppgivit att de sammanlagda tillåtna fångster som fastställdes av rådet för de två bestånden i zon VII a under perioden 1983—1989 var långt ifrån högre än internationella "historiska" fångster som registrerats av ICES. Enligt ICES medgav högsta tolerabla fångster för de två bestånden i fråga en TAC som var långt mindre än vad som var nödvändigt för att undvika att Haagpreferensen tillämpades.

22. Dessa förhållanden ändrades — för torsk och vitling — från och med år 1990 respektive år 1991. De två medlemsstaterna åberopade följaktligen varje år mekanismen i Haagpreferensen, vilken för övrigt tillämpades i den ändrade version som följde av "1988 års politiska kompromiss". [31]

På detta sätt tilldelades Irland och Förenade kungariket årliga kvoter beräknade på ett genomsnitt av:

i) teoretiska kvoter till följd av tillämpningen av enbart fördelningstalen,

ii) fiktiva kvoter som motsvarade dem som teoretiskt skulle följa av en tillämpning av Haagpreferensen (eller, om de sammanlagda fiktiva kvoterna översteg den totala volymen tillgängliga fångster för gemenskapen, de kvoter som följer av fördelningen av denna mängd mellan samtliga medlemsstater som har rätt

31 — Vid fiskeriministrarnas möte i december 1988 åberopade Förenade kungariket Haagpreferensen för kolja i Nordsjön — en preferens som enligt Förenade kungariket gav landet rätt till en kvot om 60 000 ton för år 1989 — eftersom dess kvot för det ifrågavarande beståndet, med tillämpning av motsvarande fördelningstal, skulle uppgå till endast 48 760 ton (vilket skall jämföras med de 157 560 ton som tilldelats Förenade kungariket föregående år). Detta anspråk från Förenade kungarikets sida gav upphov till protester från övriga medlemsstaters sida, enligt vilka de överväganden som låg till grund för Haagpreferensen en gång för alla hade integrerats i de fördelningstal som infördes genom förordning nr 172/83. Om Förenade kungariket tilldelades kvoter för kolja i Nordsjön enligt preferensen skulle detta således leda till dubbla bördor för övriga medlemsstater. Avslutningsvis antog rådet på förslag från kommissionen den politiska lösning som bestod i att tilldela Förenade kungariket en kvot om 54 380 ton, vilket uppenbarligen var ett genomsnitt av värdena i Haagpreferensen och motsvarande fördelningstal. Den kompromisslösning som beskrivs här har senare följts av flera fall. Se kommissionens arbetsdokument som anges i fotnot 10 ovan, s. 2 och 3, samt Munir, A.: *Fisheries After Factortame*, London, 1991, s. 65.

därtill, i proportion till de procentsatser av *gemenskapens sammanlagda mängd* enligt respektive Haagpreferens).

23. Det följer även av beslutet om hänskjutande att — medan den brittiska från och med år 1990 använde i stort sett hela sin kvot för torsk och vitling i zon VII a — den irländska flottan endast använde omkring 30 procent av sin kvot och använde resten av kvoten i byten med andra medlemsstater (se punkterna 16 och 20 ovan).

24. High Court understryker att det totalt sett har fått ett mycket positivt resultat för Förenade kungarikets flotta att staten har tillämpat mekanismerna i Haagpreferensen — varvid också andra bestånd än dem som är aktuella här beaktas.

Denna mekanism utgjorde för perioden 1989—1995 en sammanlagd vinst om 13 700 ton (i förhållande till de teoretiska kvoter som den brittiska flottan hade rätt till med stöd av enbart fördelningstalen), även om situationen var den omvända för de två omtvistade bestånden, i fråga om vilka Förenade kungariket gjort förluster om sammanlagt cirka 23 procent (4 225 ton) för torsk och cirka 22 procent (7 130 ton) för vitling. [32]

25. I december 1994 genomförde rådet, med stöd av de befogenheter det tilldelats genom artikel 8.4 i förordning nr 3760/92 [33], en fördelning mellan medlemsstaterna av den andel av TAC som var tillgänglig för gemenskapen för år 1995, genom att anta ovannämnda förordning nr 3362/94 (se punkt 1), vars giltighet domstolen uppmanats uttala sig om.

Vad som särskilt har betydelse för detta förslag till avgörande är att den andel TAC (vilken motsvarar 100 procent) av torsk och vitling som är tillgänglig *för gemenskapen* i zon VII a — som fastställts i enlighet med

32 — Enligt beslutet om hänskjutande skulle de förluster som anges i beslutet till stor del ha kompenserats genom att Förenade kungariket genomfört byten av kvoter, varvid deras slutliga storlek fastställs till 1 370 ton för torsk och 3 450 ton för vitling.

33 — Artikel 8.4 i förordning nr 3760/92 har följande lydelse: "Rådet skall med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen fatta beslut om följande:

i) Det skall för varje fisketillfälle eller antal fisketillfällen från fall till fall besluta om högsta tillåtna fångst eller högsta tillåtna fiskeansträngning, om så är lämpligt för flera år. Besluten skall grunda sig på de mål och strategier för förvaltningen som fastställts i enlighet med punkt 43.

ii) Det skall fördela fiskemöjligheterna mellan medlemsstaterna på ett sådant sätt att varje medlemsstat tillförsäkras ett relativt stabilt fiske i fråga om vart och ett av de berörda bestånden. På begäran av de medlemsstater som direkt berörs kan dock hänsyn tas till utvecklingen av minimikvoter och reguljära kvotutväxlingar sedan 1983, varvid hänsyn på lämpligt sätt bör tas till den samlade balansen i fråga om andelarna.

...

iv) Det kan också från fall till fall bestämma villkoren för anpassning av de disponibla fångstmängderna från ett år till ett annat.

v) Det kan på grundval av vetenskaplig expertis göra erforderliga tillfälliga anpassningar av målen och strategierna för förvaltningen."

förordning nr 3362/94 och som motsvarar 5 800 respektive 8 000 ton — föreföll otillräcklig för att tillförsäkra Irland och Förenade kungariket kvoter som inte understeg deras respektive Haagpreferens. [34]

Genom tillämpning av den beräkningsmetod som följer av "1988 års politiska kompromiss", som beskrivits ovan (se punkt 22), har förordning nr 3362/94 således tilldelat Irland slutliga kvoter om 3 820 ton torsk och 4 605 ton vitling och Förenade kungariket slutliga kvoter om 1 670 ton torsk och 3 095 ton vitling. [35]

Efter antagandet av förordning nr 3362/94 anpassades emellertid Förenade kungarikets kvoter till ökningen [36], till följd av de byten som den brittiska regeringen gjort med Irland och Nederländerna i enlighet med artikel 9 i förordning nr 3760/92.

26. Department of Agriculture for Northern Ireland delgav den 5 maj 1995 Northern Ireland Fish Producers' Organisation (nedan kallad NIFPO) det beslut om tilldelning av fiskekvoter för år 1995 i zon VII a som är föremål för talan i detta mål.

II — De argument som har framförts av parterna i målet vid den nationella domstolen och av de institutioner som ingivit yttranden till domstolen

27. Genom sin talan bestrider NIFPO inte lagenligheten av själva den metod för fördelning av nationella kvoter för torsk och vitling som de brittiska myndigheterna har tillämpat men däremot av den rättsakt som utgör förutsättningen för fördelningen, nämligen förordning nr 3362/94.

34 — Det vill säga för torsk 6 954 ton per år för Irland och 1 223 ton per år för Förenade kungariket samt för vitling 7 196 ton per år för Irland och 2 334 ton per år för Förenade kungariket. Se ovan punkt 12.

35 — De tal som anges i förordningen följer av denna beräkning:
1) teoretiska kvoter som följer av att fördelningstalen tillämpas:
Irland = 5 800 t x 46,67 % = 2 705 t torsk
8 000 t x 39,63 % = 3 170 t vitling
Förenade kungariket = 5 800 t x 42,67 % = 2 475 t torsk
8 000 t x 52,83 % = 4 225 t vitling
2) fiktiva kvoter som följer av att Haagpreferensen tillämpas, med ändringar i syfte att beakta den omständigheten att summan av preferenserna i absoluta tal (vilka motsvarar 8 177 ton torsk och 9 530 ton vitling) skulle vara högre än den sammanlagda mängd som var tillgänglig för gemenskapen av de båda arterna:
Irland = 5 800 t x 85 % = 4 930 t torsk
8 000 t x 75,5 % = 6 040 t vitling
Förenade kungariket = 5 800 t x 15 % = 870 t torsk
8 000 t x 24,5 % = 1 960 t vitling
3) medelvärden mellan 1) och 2) (avrundade):
Irland = 3 817,5 t torsk, 4 605 t vitling
Förenade kungariket = 1 672,5 t torsk, 3 092,5 t vitling.

36 — Man uppnådde talen 2 440 och 3 350 ton för torsk respektive vitling den 5 maj 1995, då Förenade kungariket genomförde sin provisoriska fördelning av nationella kvoter mellan producentorganisationer och självständiga brittiska fiskebåtar. Till följd av senare ändringar uppgick Förenade kungarikets kvoter den 1 september för zon VII a till 2 575 respektive 3 950 ton.

28. Enligt NIFPO skulle giltigheten av fördelningen av kvoterna mellan berörda medlemsstater, vilken genomförs genom den omtvistade förordningen med tillämpning av mekanismen i Haagpreferensen, vara beroende av om bilaga VII antagits i vederbörlig ordning, där principerna för mekanismens utformning anges och som utgör dess rättsliga grund.

Som framgår av beslutet om hänskjutande avslog rådet i juni 1995 NIFPO:s begäran om att få ta del av bilaga VII med stöd av rådets beslut 93/731/EG. [37] I sitt beslut om avslag angav rådet att resolutionen och alla dess bilagor formellt hade hemligstämplats då de antogs och tillade att bilaga VII formellt hade antagits såsom en del av Haagresolutionen med stöd av ett vederbörligt skriftligt förfarande. [38]

Domstolen har dessutom avslagit den begäran om bevisupptagning som NIFPO ingav i målet i enlighet med artikel 45 i domstolens rättegångsregler och som syftar till att rådet och/eller kommissionen skall inkomma med "den handling som benämns [bilaga VII] och alla handlingar som hör till denna" bilaga och antagandet av den.

29. NIFPO har emellertid understrukit att bilaga VII — till skillnad från bilaga VI till Haagresolutionen [39] — hade rubriken "*Förslag* till rådsresolution ..." [40] och att dess första sida inte innehöll något omnämnande av rådets överenskommelse. Till följd av att NIFPO inte har kunnat få tillgång till handlingen i fråga har organisationen inte haft möjlighet att kontrollera om denna är förenlig med de formella kraven i artikel 11 i rådets förfaranderegler (underskrift av ordföranden och generalsekreteraren). De tvingande villkor som den tyska och den irländska regeringen hade underkastat godkännandet av bilaga VII i sina respektive, ensidiga förklaringar som de fogat till bilagan, skulle aldrig ha uppfyllts, vilket gör att dessa två medlemsstaters samtycke i rådet skall ogiltigförklaras.

Av det anförda följer att NIFPO drar slutsatsen att rådet aldrig formellt har antagit bilaga VII.

37 — Beslut av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT L 340, s. 43; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 64), som senare ändrats genom rådets beslut 96/705/EG, EKSG, Euratom av den 6 december 1996 (EGT L 325, s. 19).

38 — Se också den skrivelse av den 15 september 1995 som rådets rättstjänst tillställde Förenade kungarikets ständiga representation vid Europeiska unionen, vilken fogats som bilaga till det yttrande som den svarande myndigheten ingivit till domstolen.

39 — Bilaga VI till Haagresolutionen föreskrev att medlemsstaterna i avvaktan på att lämpliga gemenskapsrättsliga åtgärder vidtogs provisoriskt kunde vidta ensidiga åtgärder för bevarandet av fiskeresurserna, på villkor att de dessförinnan tillfrågade kommissionen och inhämtade dess godkännande. Domstolen undersökte bilagan i sin dom av den 4 oktober 1979 i mål 141/78, Frankrike mot Förenade kungariket (REG 1979, s. 2923; svensk specialutgåva, häfte 4), där den bekräftade att Haagresolutionen "inom sitt särskilda tillämpningsområde konkretiserar de samarbetsskyldigheter som medlemsstaterna påtar sig enligt artikel 5 i fördraget" samt att de eventuella bevarandeåtgärder som en medlemsstat vidtar — då det inte föreligger någon gemensam politik inom området för bevarande av havets biologiska resurser — skall "vara underställda de krav som fastställs i Haagresolutionens bilaga VI" (se punkterna 8 och 9). Se också dom av den 10 juli 1980 i mål 32/79, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1980, s. 2403, punkterna 11, 28 och 56—58; svensk specialutgåva, häfte 5), av den 5 maj 1981 i mål 804/79, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1981, s. 1045, punkt 26—38; svensk specialutgåva, häfte 6), av den 30 november 1982 i mål 287/81, Noble Kerr (REG 1982, s. 4053), punkt 16—29, och av den 14 februari 1984 i mål 24/83, Mehlich (REG 1984, s. 817), punkt 7—13.

40 — Min kursivering. NIFPO har också anfört att bilaga I till Haagresolutionen, även om den benämns "förslag" i de ursprungliga handlingarna, därefter har offentliggjorts med rubriken "Rådets resolution av den 3 november 1976...". Se fotnot 8 ovan.

Den har följaktligen aldrig lagligen kunnat användas — för övrigt genom undantag från de grundläggande principerna för den gemensamma fiskeripolitiken [41] — för att anta förordning nr 3362/94. Ingressen till denna grundförordning (förordning nr 3760/92) innehåller en hänvisning till handlingen i fråga, i strid med den allmänna rättssäkerhetsprincipen, enligt vilken rättsakter som inte är offentliggjorda inte har någon rättsverkan gentemot enskilda i fråga om den rättsliga situation dessa väckt talan mot.

30. Enligt NIFPO är bilaga VII, även om den skulle ha antagits i vederbörlig ordning, ändå rättsstridig i sak, vilket medför att förordning nr 3362/94 därmed är rättsstridig.

Framför allt skulle Haagpreferensen i strid med sina syften ha inneburit avsevärda nackdelar för den del av befolkningen på Nordirland som sysslar med fiske. Detta i än högre grad som Nordirlands flotta är ekonomiskt beroende av fångsterna av torsk och vitling. [42]

Systemets funktionssätt skulle konkret leda till att lokala fiskare blev fattigare på grund av dess negativa påverkan på den relativa stabiliteten i deras fiskeverksamhet, tvärtemot vad som föreskrivs i förordning nr 3760/92, särskilt artikel 8.4 ii, enligt vilken rådet, då den fördelar gemenskapens fiskemöjligheter, skall rätta sig efter vissa kriterier så att "varje medlemsstat tillförsäkras ett relativt stabilt fiske *i fråga om vart och ett av de berörda bestånden*" (min kursivering).

31. NIFPO har dessutom gjort gällande att systemet enligt Haagpreferensen står i strid med den gemensamma fiskeripolitiken och de grundläggande syftena med förordning nr 3760/92, på så sätt att följdverkningarna på lång sikt av att preferensen förlängs skulle strida mot undantagets uttryckliga tillfälliga karaktär och den gemensamma fiskeripolitikens syften som bilaga VII har gjort det möjligt att införa.

Enligt NIFPO strider det mot syftet att bevara befintliga tillgängliga havsresurser och det rationella utnyttjandet av dessa på ett hållbart sätt att bevilja Irland och de nordliga

41 — Enligt NIFPO skulle Haagpreferenserna ha infört ett undantag, motiverat av den *tillfälliga* biologiska situationen för fiskeresurserna, från de sedvanliga reglerna för fördelning av kvoter (se trettonde övervägandet i förordning nr 3760/92).

42 — Det framgår av beslutet om hänskjutande att torsk och vitling för Nordirlands flotta är de andra och tredje viktigaste arterna efter havskräftor. Det är inte en slump att denna flotta står för 60 respektive 75 procent av hela den brittiska flottans sammanlagda fångster av dessa två arter.

regionerna av Förenade kungariket garanterade minimikvoter av fiskeresurserna. [43]

32. NIFPO anser särskilt att skillnaden i fråga om summan och parametrarna i preferensen mellan fiskarna på Irland och Nordirland — det vill säga mellan identiska kategorier producenter — är fullständigt omotiverad.

Även om den irländska regeringens utvecklingsprogram för kustfisket — på vilket Haagpreferensen i fråga om Irland vilar — löpte ut i slutet av år 1979 (det år då de sammanlagda fångsterna i zon VII a inte var högre än år 1975), skulle det vara ologiskt att den irländska flottan ännu 20 år senare har rätt till dubbelt så stora kvoter som år 1975.

Den ökade fiskekapacitet (flottans storlek) som Haagpreferensen tillåtit Irland att skaffa sig [44] skulle också strida mot de allmänna målen för den gemensamma fiskeripolitiken. Därtill skulle ökningen av flottans storlek som avses med det ovannämnda utvecklingsprogrammet historiskt sättas i samband med inrättandet av en gemenskapsfiskezon. Enligt NIFPO skulle denna motivering emellertid inte kunna åberopas beträffande Irländska sjön, där det var fysiskt omöjligt att utsträcka de irländska territorialvattnen till 200 sjömil från kusten.

33. NIFPO har avslutningsvis gjort gällande att de särskilda behoven i områden som är beroende av fisket (på grundval av särskilda värden som bestäms enligt Haagpreferensen och med stöd av de parametrar som kommissionen anger i 1980 års beslut) redan skulle ha beaktats vid fastställandet av

43 — Det skall påpekas att kommissionens tjänstemän föreföll ansluta sig till NIFPO:s ståndpunkt, att fram till år 1988, de problem som hade samband med genomförandet av mekanismen i Haagpreferensen hade kringgåtts genom det tekniska fastställandet av TAC för berörda arter på nivåer som översteg dem som utpekats som lämpliga efter vetenskapliga utvärderingar. Se kommissionens arbetsdokument som nämns ovan i fotnot 10, s. 2.
Även enligt R. R. Churchill (se ovan fotnot 18, s. 113— 115) skulle kommissionen, då fiskbestånd exploaterades för hårt, inte alltid ha förordnat om minskningar av TAC i den takt och omfattning som fordras enligt vetenskapliga studier, i syfte att förena de disparata syftena med att snabbt uppnå biologiska vinster på lång sikt och begränsningen av de socio-ekonomiska kostnaderna på kort sikt. Det skall emellertid räknas rådet till godo att det inte senare har ökat de högsta tillåtna fångstmängder som föreslagits av kommissionen för att tillmötesgå medlemsstaternas krav. Se också domen i det ovannämnda målet Romkes (fotnot 29), vilken analyseras nedan i fotnot 70 och i motsvarande del av texten, punkt 19.

44 — Se kommissionens beslut 92/594/EEG av den 21 december 1992 om ett flerårigt utvecklingsprogram för fiskeflottan i Irland för perioden 1993— 1996 enligt rådets förordning (EEG) nr 4028/86 (EGT L 401, s. 39).

fördelningstalen genom förordning nr 172/83 (se punkterna 17 och 18 ovan). [45]

Genomförandet av Haagpreferensen i situationer där TAC minskar — vilket innebär att berörda medlemsstater diskrimineras i högre grad än vad som redan tillåtits genom fördelningstalen i "normala" situationer — skulle leda till ett tal som motsvarade den dubbla preferensen.

34. Enligt NIFPO strider systemet med Haagpreferensen, som inrättades med stöd av bilaga VII, mot proportionalitetsprincipen.

Framför allt skulle tillämpningen av systemet leda till en *ytterligare minskning* av kvoterna för fiskarna från Nordirland, till följd av den allmänna minskningen av de aktuella fiskpopulationerna. Det är inte en slump att de kvoter för Irländska sjön som tilldelats Förenade kungariket som helhet (utan beaktande av utbyte med andra medlemsstater) minskat efter år 1989, i högre grad än den totala TAC (eller närmare bestämt gemenskapens andel av TAC) för dessa bestånd. [46]

35. Därtill skulle Irland — som under senare år endast har utnyttjat 30 procent av sina ökade kvoter enligt Haagpreferensen (det vill säga har gjort mindre fångster än de kvoter som följde av fördelningstalen) — göra så att andra kategorier av fiskare än dem som avsågs med mekanismen kunde dra nytta av preferenserna tack vare byten med andra medlemsstater, vilket skulle ske på bekostnad av ett relativt stabilt fiske och de traditionella fiskeverksamheterna i de zoner som direkt och inledningsvis skulle gynnas.

Enligt NIFPO skulle Förenade kungarikets byten av kvoter — vilka är av frivillig beskaffenhet och som sådana inte skall anses säkerställda — endast delvis ha begränsat minskningarna av de berörda populationerna

45 — NIFPO:s här återgivna argument förefaller vinna stöd av vissa medlemsstater, dock inte av Förenade kungariket och Irland (trots att dessa stater vid olika tillfällen har avstått från att åberopa sin tolkning av förfarandet med preferensen). Se fotnot 48 nedan och motsvarande avsnitt av texten. Kommissionens inställning på denna punkt är däremot fullständigt "agnostisk" ["kommissionen saknar vetskap om något godkännande eller slutgiltigt uttalande som bekräftar att övervägandena i Haagpreferensen har beaktats en gång för alla år 1983" (generaladvokatens översättning)]. Se kommissionens arbetsdokument som anges i fotnot 10 ovan, s. 1—3. Enligt R. Wallace (verket anges i fotnot 15 ovan, s. 533) "är Haagpreferensen uttryckt i ton oförenlig med [fördelningstalet. Beviset för detta är att de] inte längre omnämns separat i [de årliga förordningarna om] fördelning av kvoter mellan medlemsstaterna" (generaladvokatens översättning, fotnoter har utelämnats).

46 — Enligt NIFPO skulle under de sju åren i fråga TAC för torsk i zon VII a ha minskat med 61,3 procent, vilket är mindre än motsvarande minskning av kvoten för Förenade kungariket (73,9 procent). Dessutom skulle TAC för vitling ha minskat med 56 procent medan den brittiska kvoten skulle ha minskat med 67,8 procent. Av uppgifterna i beslutet om hänskjutande drar jag slutsatsen att Förenade kungarikets kvot för torsk motsvarade 33,55 procent av TAC år 1991 och 28,8 procent år 1995, medan dess kvot för vitling motsvarade 49,2 procent år 1990 och 38,7 procent år 1995.

i zon VII a. Möjligheterna till sådana byten i framtiden skulle visa sig vara mycket begränsade — särskilt om de högsta tillåtna fångstmängderna skulle fortsätta att minska i framtiden — under förutsättning att Förenade kungariket redan utnyttjade närmare 100 procent av sina ökade kvoter enligt Haagpreferensen.

36. Av det faktum att fördelningen av fiskemöjligheter mellan medlemsstaterna enligt förordning nr 3362/94 är rättsstridig (eftersom den visats strida mot ickediskrimineringsprincipen och proportionalitetsprincipen samt mot principerna för den gemensamma fiskeripolitiken), skulle för NIFPO:s del följa — enligt dess egen utsago — en rätt att från de brittiska myndigheterna erhålla skadestånd i enlighet med rättspraxis, bland annat enligt domstolens dom i målet Francovich m. fl. [47]

Den rättsstridiga minskningen (till följd av Haagpreferensen) av de kvoter som normalt tillkom fiskarna på Nordirland skulle, utöver att den medförde förluster av stora fiskemöjligheter under år 1991—1995, ha medfört att dessa fiskare tvingades minska sina flottor och bygga om båtar som dittills använts för fiske av torsk och vitling för att anpassa dem till fiske av andra arter som inte omfattades av preferensen.

47 — Se dom av den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90, Francovich (REG 1991, s. I-5357; svensk specialutgåva, häfte 11).

37. Enligt sökandeorganisationerna borde den interna rättsakten anpassas till en rättsakt för genomförande av ett direktiv, eftersom förordning nr 3362/94, då den fastställde Förenade kungarikets kvot för de omtvistade arterna, inte gav Förenade kungariket något utrymme för självständig bedömning vid fördelningen av kvoterna mellan nationella producenter.

Förordningen skulle motsvara det kriterium som domstolen tillämpade i domen i målet Francovich m. fl., eftersom de gemenskapsbestämmelser som överträtts ger de producenter som är anslutna till sökandeorganisationerna klart identifierbara rättigheter. Dessutom skulle det föreligga ett orsakssamband mellan den skada producenterna lidit och den överträdelse som Department of Agriculture for Northern Ireland gjort sig skyldigt till.

38. De brittiska myndigheterna, som är svarande i målet vid den nationella domstolen, anser tvärtom (och stöds av den danska regeringen, rådet och kommissionen) att resolutionerna — vilka inte ingår bland de rättsakter som har rättsverkan och som åsyftas i artikel 189 i fördraget — uteslutande är ett uttryck för rådets *politiska* vilja. Som sådana är de inte av tvingande beskaffenhet och har inga rättsverkningar som i sig kan begränsa institutionens lagstiftande behörighet.

Det anförda utesluter inte att rådet har möjlighet att ta hänsyn till de principer som anges i en resolution då den antar en tvingande rättsakt, såsom en förordning.

39. Den danska regeringen har uttryckligen hänvisat till Haagresolutionen och därvid understrukit att, eftersom denna (liksom det system för preferenser som inrättats genom den) saknar självständig rättslig ställning, rådet rättsligt sett inte skulle vara skyldigt att bifalla en begäran om att Haagpreferensen skall tillämpas då det fastställer nationella kvoter.

Det skulle vidare inte vara i bilaga VII utan i 1980 års beslut som nämnts flera gånger (se punkt 11 ovan) som nivåerna på den Haagpreferens som skulle tilldelas Irland och Förenade kungariket fastställdes.

40. Den irländska regeringen har intagit en annan ståndpunkt. Enligt den skulle det följa av domstolens praxis att Haagresolutionen är tvingande, eftersom den genomför medlemsstaternas samarbetsskyldigheter enligt artikel 5 i fördraget (se ovan punkt 39).

Eftersom rådet har fastställt gränser genom att anta denna resolution och alltid har handlat i enlighet härmed, skulle principerna om skydd för berättigade förväntningar och ett fullständigt bibehållande av gemenskapens regelverk fordra att denna institution inte vid behov kan frångå Haagresolutionen utan Irlands samtycke. Eftersom den omtvistade resolutionen i huvudsak skulle utgöra ett förhandlingsmandat som rådet antagit för den gemensamma fiskeripolitiken, skulle denna (inklusive lydelsen av dess bilaga VII) underförstått motsvara en princip i fördraget som skall iakttas vid utarbetandet av rättsakter som rör denna politik.

41. Under alla omständigheter medger även den irländska regeringen att kriterierna i bilaga VII skulle ha införlivats med principen om relativ stabilitet som förekommer i ett antal senare tvingande rättsakter (som förordning nr 170/83 och förordning nr 3760/92; se punkt 13—15 och 20 ovan).

42. Å ena sidan skulle bilaga VII, som rådets rättstjänst har påpekat, ha antagits i vederbörlig ordning även om den har arkiverats i den version och form som den hade då den antogs, bland annat med rubriken "Förslag till rådsresolution".

43. Å andra sidan är det, eftersom det rör sig om en icke tvingande rättsakt vilken som

sådan inte behöver publiceras, inte klart varför den omständigheten att den inte har offentliggjorts skulle ha den betydelse som NIFPO ger den.

Den irländska regeringen har därtill anfört att den påstådda rättsosäkerhet som det skulle ha medfört för sökandeorganisationerna att publicering inte skett inte föreligger, eftersom bilaga VII är riktad till Förenade kungariket och inte till fiskarna och de nordirländska producentorganisationerna.

44. Förenade kungarikets regering har också gjort gällande — än en gång med stöd av den danska och den irländska regeringen, rådet och kommissionen — att tilldelningen av nationella kvoter enligt förordning nr 3362/94 med hänsyn till relevanta omständigheter är förenlig med förordning nr 3760/92, med de allmänna principerna för den gemensamma fiskeripolitiken och med proportionalitetsprincipen.

Rådets utökade utrymme för skönsmässig bedömning då det vidtar åtgärder med stöd av artikel 40 i fördraget rör inte enbart de vidtagna åtgärdernas beskaffenhet och räckvidd utan också — i viss utsträckning och utom i fall av uppenbart felaktiga bedömningar och maktmissbruk — bedömningen av sakomständigheterna.

45. Den danska och den irländska regeringen samt rådet har särskilt hänvisat till det utökade bedömningsutrymme som rådet har med stöd av artikel 8.4 ii i förordning nr 3760/92, då det från fall till fall marginellt justerar de nationella kvoterna för att uppnå en samlad jämvikt, inom de gränser som följer av principen om ett relativt stabilt fiske (som ingår bland de särskilda behoven hos de regioner som nämns i bilaga VII).

Fastän det enligt lag inte är skyldigt att tillämpa Haagpreferensen borde rådet införa de aktuella kriterierna i sin bedömning för att finna en välavvägd lösning som tar hänsyn till samtliga medlemsstaters intressen.

46. Däremot har NIFPO inte kunnat klart ange vilka uppenbart felaktiga bedömningar eller vilket maktmissbruk rådet påstås ha gjort sig skyldigt till då det antog förordningen i fråga.

47. Särskilt argumentet att förordning nr 3362/94, som Förenade kungariket har påpekat, skulle innebära en tillämpning av Haagpreferensen utan hänsyn till vetenskapliga undersökningar skulle motsägas av det faktum att tillämpningen av preferensen inte har medfört en ökning av TAC för berörda arter.

48. Också sökandenas argument, att de särskilda behoven i de regioner som är beroende av fisket, som ligger till grund för Haagpreferensen, skulle ha beaktats vid fastställandet av fördelningstal, saknar relevans — en bedömning som den danska regeringen inte delar. [48] Preferensmekanismen skulle ha till syfte att ge ett ytterligare skydd mot en eventuell minskning av TAC i fråga om de berörda arterna, och således skulle tillämpningen av denna mekanism inte i något fall kunna leda till att det fastställdes dubbla tal.

Under alla omständigheter har man genom att särskilt ange två omtvistade bestånd år 1995 — genom tillämpning av preferensmekanismen i Haagpreferensen i dess ändrade version till följd av "1988 års politiska kompromiss" (se ovan punkt 22) — tilldelat Förenade kungariket kvoter (utan beaktande av byten med andra medlemsstater) som översteg de kvantiteter som landats år 1978 (närmare bestämt på den nivå som använts som parameter för Förenade kungariket i preferensen, se ovan punkt 11). Denna mekanism skulle således ha gynnat lokala samhällen som var särskilt beroende av fisket och därtill knutna verksamheter i de nordliga regionerna av Förenade kungariket. Irland skulle däremot ha varit i motsatt situation (kvoter för år 1995 av torsk och vitling som *understeg* med det dubbla de kvoter som landats år 1975).

49. Haagpreferensen utgör en grundläggande faktor i den allmänna jämvikten mellan olika motstridiga intressen som rådet avser att garantera. Dess inverkan skulle följaktligen bedömas i ett globalt perspektiv och inte med hänvisning till en särskild grupp näringsidkare eller bestånd. Så skall exempelvis inverkan av preferensen i målet vid den nationella domstolen bedömas med avseende på fiskarna i samtliga nordliga regioner i Förenade kungariket (i stället för med avseende på fiskarna enbart på Nordirland) och samtliga fiskpopulationer (i stället för enbart med avseende på torsk och vitling).

I detta hänseende skulle de kvoter som rådet tilldelade Förenade kungariket — även om de var mindre än dem som tilldelades Irland — inte kunna anses som uppenbart oproportionerliga i förhållande till syftet med ett relativt stabilt fiske för samtliga producenter i gemenskapen.

50. Som den irländska regeringen har påpekat skulle rådet, då det bestämde storleken på TAC för de omtvistade bestånden, ha beaktat den aktuella biologiska situationen för fiskpopulationerna, tvärtemot vad NIFPO har påstått. I detta hänseende skulle Haagpreferensen inte kunna ha någon inverkan, eftersom den endast rör fördelningen av TAC *mellan medlemsstaterna.*

48 — Enligt den danska regeringen skulle det följa av elfte, tolfte och trettonde överväganden a i förordning nr 3760/92 att förordning nr 172/83 slutgiltigt har införlivat Haagpreferensen med den gemensamma fiskeripolitiken, närmare bestämt genom principen om relativ stabilitet. Från och med år 1983 skulle följaktligen inget längre tala för att Haagresolutionen och det preferenssystem den innehåller skulle tillämpas självständigt. Se även fotnot 45 ovan och motsvarande avsnitt av texten.

51. Mot bakgrund av det anförda har Förenade kungariket dragit slutsatsen att sökandeorganisationerna inte kan göra något lagenligt anspråk på skadestånd, eftersom tilldelningen av kvoter enligt förordning nr 3362/94 var fullständigt lagenlig och NIFPO inte har påstått att svarandemyndigheten har handlat i strid med gemenskapsrätten.

52. Denna slutsats vore giltig (med undantag för NIFPO:s möjlighet att väcka talan mot rådet enligt artiklarna 178 och 215 i fördraget) även om den omtvistade förordningen förklarades vara rättsstridig. Skälen för det är följande: i) Förenade kungariket var skyldigt att tillämpa den på grund av att den presumerades vara giltig, ii) svarandemyndigheten bar inte ansvaret för att Förenade kungariket tilldelades omtvistade kvoter och iii) NIFPO har inte visat att det föreligger ett orsakssamband mellan de skador NIFPO påstår sig ha lidit och Haagpreferensens funktion, särskilt då den nordirländska flottans problem inte i sin helhet kan tillskrivas preferenssystemet.

III — Svar på den första, den andra och den tredje tolkningsfrågan

53. Jag anser att de tre första frågor som High Court ställt — vilka rör ett eventuellt förhållande mellan å ena sidan att bilaga VII (påståtts) ha antagits på ett rättsstridigt sätt och inte publicerats och å andra sidan giltigheten av Förenade kungarikets tilldelning av två omtvistade kvoter enligt artikel 3 i förordning nr 3362/94 — kan prövas och besvaras samtidigt.

54. Det är inte svårt att föreställa sig den frustration som en näringsidkare som befinner sig i en sådan rättslig situation som sökandeorganisationerna eller de producenter som är anslutna till dem känner — vad beträffar tolkningen av rättsakter som har följdverkningar för dem, om än indirekt — då de normativa källorna vid upprepade tillfällen hänvisar till en annan rättsakt som inte är tillgänglig, eftersom den skyddas av sekretess.

Jag skall lämna frågan huruvida rådets beslut i juni 1995 om avslag på begäran att få ta del av bilaga VII (se ovan punkt 28) är förenligt med de kriterier som föreskrivs i det ovannämnda beslutet 93/731 därhän. Jag skall emellertid inte sticka under stol med att jag är förvånad över att bilaga I till Haagresolutionen offentliggjordes i maj 1981 med kommissionens tillstånd. Om denna bilaga inte omfattades av kraven på sekretess, vilka i sin tur hindrade offentliggörandet av resolutionen och övriga bilagor, varför offentliggjordes den så sent som fyra år efter det att den antogs? Om det tvärtom hade blivit omöjligt att offentliggöra bilaga I vid denna tidpunkt, på grund av att skälen för att upprätthålla sekretessen för de direktiv som riktades till

kommissionen med avseende på framtida förhandlingar med berörda tredje länder inte längre förelåg, varför hade då inte även resolutionen och övriga bilagor offentliggjorts år 1981?

55. Trots min förvåning över detta är jag inte tillräckligt övertygad av de skäl som NIFPO anfört till stöd för sitt bestridande av att Haagresolutionen (inbegripet dess bilaga VII) skulle ha antagits på ett rättsstridigt sätt. Rådet har å sin sida anfört att detta skett på ett lagenligt sätt.

Den begäran om bevisupptagning som sökandeorganisationerna framställt på denna punkt och som domstolen inte bifallit (ovan punkt 28) förde faktiskt tankarna till vad som i anglosaxisk rätt — om jag får tillåta mig en liten ordlek — skulle kallas en "fishing expedition".

56. Jag anser däremot att det skall uteslutas att det uteblivna offentliggörandet av Haagresolutionen hade kunnat inverka på denna rättsakts giltighet. Som den brittiska och den danska regeringen samt rådet och kommissionen har påpekat är inte resolutionerna juridiskt bindande rättsakter, [49] som enligt artikel 191 måste offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* för att bli gällande. [50]

Resolutionen är däremot en av dessa atypiska (men inte mindre viktiga) rättsakter som rådet och kommissionen ibland väljer att anta — i syfte att uppnå en ökad integration av medlemsstaternas *rätts*ordningar — för att uttrycka sin *politiska* vilja genom att närmare ange gränserna för de principöverenskommelser som ingåtts inom institutionen och för att undvika att överenskommelserna ifrågasätts.

Med andra ord utgör resolutioner (i synnerhet rådets) i princip endast politiska åtaganden genom vilka man anger även den framtida utvecklingen i rättsligt giltiga former enligt artikel 189 i fördraget. [51] På flera

49 — Precis som rekommendationer och yttranden vilka enligt artikel 189 i fördraget "inte är bindande".

50 — Det förefaller följaktligen som om NIFPO:s hänvisning till rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar saknar relevans för dem som är föremål för bestämmelserna, vad beträffar möjligheten att tillämpa rättsakter som härrör från offentliga myndigheter på dem.

51 — Att rådet inte iakttar tidsfristen för antagande av ett senare beslut, vilken institutionen ålagt sig i en resolution, innebär följaktligen inte en överträdelse av fördraget, eftersom den benämning och form av rättsakten som rådet valt speglar dess avsikt att fastställa en tidsfrist som skiljer sig från dem som avses i fördraget. Se dom av den 13 november 1964 i de förenade målen 90/63 och 91/63, kommissionen mot Luxemburg och Belgien (REG 1964, s. 1217, särskilt s. 1232 och 1233).

områden har gemenskapens policy i själva verket sin grund just i resolutioner. [52]

57. Det sagda utesluter inte att även resolutioner, till följd av sitt innehåll och andra relevanta omständigheter, [53] kan ha tvingande rättsverkan. Det skall emellertid röra sig om rättsakter vars föremål rådet inom ramen för sin behörighet slutgiltigt skall behandla i form av ett *ställningstagande*, snarare än i form av någon av de rättsakter som anges i artikel 189 i fördraget.

Detta följer, som NIFPO har påpekat, av domstolens dom i mål 141/78 [54] som just avser syftet med Haagresolutionen. I den domen fastslog domstolen att bilaga VI till resolutionen, inom det särskilda området för skydd för havets biologiska resurser, konkretiserar medlemsstaternas samarbetsskyldigheter, som anges i allmänna ordalag i artikel 5 i fördraget. Med andra ord ingår i teorin även resolutioner enligt domstolens praxis bland sådana "åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner" som kan ge upphov till skyldigheter för medlemsstaterna enligt artikel 5 i fördraget.

58. Denna princip gäller emellertid inte bilaga VII. På denna punkt skiljer sig min ståndpunkt från vad som anförts av den irländska regeringen och sökandeorganisationerna.

Bilaga VI till Haagresolutionen rörde frågan om vilket förfarande kommissionen skulle tillämpa för att kontrollera att eventuella nationella bevarandeåtgärder inte skapade rättsliga hinder. Genom att fordra kommissionens godkännande och begränsa dess behörighet att tillåta enbart sådana nationella åtgärder som vidtagits för att bevara resurser och som inte var diskriminerande, löste bilaga VI en gång för alla problemet med medlemsstaternas befogenheter i fråga om det interna systemet för fisket och hade av detta skäl otvivelaktigt rättsverkan.

Bilaga VII har en helt annan karaktär. Den förbereder enbart senare beslut och anger rådets avsikter (att bestämmelserna i den framtida gemensamma fiskeripolitiken skall tillämpas på ett sätt som säkerställer en fortlöpande utveckling av fiskeindustrin på Irland samt att hänsyn skall tas till de särskilda behoven i de regioner på Grönland

52 — Jag tänker exempelvis på de många resolutioner som rådet antagit sedan år 1974 på området för teknologi och information, telekommunikation och data. Se också rådets resolution av den 16 september 1986 om nya mål för gemenskapernas energipolitik för år 1995 (EGT C 241, s. 1), resolution antagen av Europeiska gemenskapernas råd och företrädare för medlemsstaterna församlade i rådet, av den 22 november 1973, om ett handlingsprogram för Europeiska gemenskaperna på miljöområdet (EGT C 112, s. 1), resolution antagen av rådet och företrädare för medlemsstaterna av den 22 mars 1971 om ett stegvist förverkligande av Europeiska och monetära unionen i gemenskapen (EGT C 28, s. 1).

53 — Se dom av den 24 oktober 1973 i mål 9/73, Schlüter (REG 1973, s. 1135), punkt 40.

54 — Se ovan fotnot 39 och motsvarande avsnitt av texten.

och i de nordliga regionerna av Förenade kungariket där lokalbefolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket). Uppriktigt sagt ser jag inte på vilket sätt denna enkla programförklaring skulle kunna omvandla medlemsstaternas allmänna skyldigheter att samarbeta och att inte äventyra att fördragets mål uppnås till en konkret och specifik skyldighet.

59. Däremot har det som skett därefter betydelse. Rådets åtaganden på det politiska planet i bilaga VII — vilka rådet återgivit i sin deklaration av den 30 maj 1980, som särskilt hänvisade till rådets normativa riktlinjer i fråga om en rättvis fördelning av fångster (se ovan punkt 10) — har givits en rättsligt bindande form genom förordningarna nr 170/83, nr 172/83 och nr 3760/92.

Dessa förordningar föreskriver bland annat principen om relativ stabilitet för verksamheten — inklusive de särskilda behov som finns i de områden där lokalbefolkningen i särskilt hög grad är beroende av fisket och därtill knutna verksamheter — som kriterium för fördelningen mellan medlemsstaterna av de fångstmängder som är disponibla för gemenskapen.

Det var följaktligen inte nödvändigt att definiera den princip som behandlades i de förberedande resolutionerna, innan denna föreskrevs i bindande rättsakter. Förordningarna nr 170/83, nr 172/83 och nr 3760/92 hade lagligen kunnat ange kriteriet för upprätthållandet av relativ stabilitet för verksamheten — och i detta sammanhang omvandla de preferensrättigheter som tilldelats Irland och Förenade kungariket till mängder som överensstämde exakt med dem som kommissionen föreslagit i 1980 års förklaring (se ovan punkt 11) — även om Haagresolutionen aldrig hade antagits (eller om den i tillämpliga delar hade antagits *på ett rättsstridigt sätt*).

60. Det är riktigt att ingressen till förordning nr 3760/92, vars artikel 8.4 ligger till grund för förordningen i fråga, innehåller — såsom dessförinnan ingressen till förordning nr 170/83 — en uttrycklig hänvisning till bilaga VII vad avser definitionen av de behov som skyddas i syfte att skapa ett relativt stabilt fiske (se ovan punkterna 15 och 20). Det är emellertid endast fråga om en sedvanlig och rent formell hänvisning som hade kunnat utelämnas utan att det hade haft någon som helst praktisk inverkan på bestämmelserna i förordning nr 3362/94 och de årliga verkställighetsförordningar som följer.

Även om de kvoter av de omtvistade bestånden som Förenade kungariket tilldelades för år 1995 sålunda är resultatet av en komplex beräkning som, åtminstone delvis, grundas på Haagpreferensen,[55] är det också så, att rådet har genomfört tilldelningen *med*

55 — Se ovan fotnot 35 och motsvarande avsnitt av texten.

tillämpning av principen om skydd för ett relativt stabilt fiske i artikel 8.4 ii i förordning nr 3760/92 och *inte genom att verkställa de skyldigheter som påstås följa av bilaga VII* (skyldigheter som inte föreligger i praktiken).

61. Då detta är fallet kan jag inte se hur det går att som NIFPO hävda att giltigheten av Förenade kungarikets tilldelning av kvoter av torsk och vitling i zon VII a för år 1995 enligt förordning nr 3362/94 skulle vara beroende av huruvida bilaga VII antagits i vederbörlig ordning.

62. Jag föreslår således att domstolen skall besvara den nationella domstolens första och tredje fråga nekande och med hänsyn till svaret på den första frågan fastslå att den andra frågan blivit ändamålslös.

IV — Den fjärde tolkningsfrågan

63. Den fjärde tolkningsfrågan som ställts av High Court berör kärnproblemet med gränserna för gemenskapsinstitutionernas utrymme för skönsmässig bedömning som tagits upp av sökandeorganisationerna.

64. Det åligger rådet att i egenskap av lagstiftare träffa politiskt och ekonomiskt komplexa val som skall förena det allmänna gemenskapsintresset (och ofta motstridiga allmänna intressen, särskilt till följd av att det föreligger olika situationer i medlemsstaterna) med enskilda näringsidkares intressen.

För att träffa dessa val förfogar rådet över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. De olika formerna för utövandet av dessa skönsmässiga bedömningar är beroende av vilka befogenheter detta organ har. [56]

65. Dessa befogenheter är för övrigt underkastade domstolens prövning, som syftar till att kontrollera att rådet inte har tillämpat dem på ett godtyckligt sätt eller på ett sätt som strider mot fördragets bestämmelser eller allmänna rättsprinciper, såsom jämlikhetsprincipen och proportionalitetsprincipen. [57] Domstolen har för länge sedan i rättspraxis definierat kriterierna för den rättsliga kontrollen av att de åtgärder som gemenskapsinstitutionerna har givits befogenhet att vidta *inom området för den gemensamma jordbrukspolitiken* är lagenliga.

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* (Schwarze J., red.), Baden-Baden, 1988, s. 165, särskilt s. 166.

57 — Se förslag till avgörande av generaladvokaten Lagrange till domen av den 12 februari 1960 i de förenade målen 15/59 och 29/59, Société métallurgique de Knutange mot EKSG:s Höga myndighet (REG 1960, s. 9, särskilt s. 34).

Då den kontrollerar påstådda överträdelser av rättsregler, såsom icke-diskrimineringsprincipen eller proportionalitetsprincipen, skall domstolen beakta den omständigheten att "gemenskapslagstiftaren i fråga om den gemensamma jordbrukspolitiken har ett utrymme för skönsmässig bedömning som motsvarar det *politiska* ansvar som tilldelas genom artiklarna 40 och 43 i fördraget. Lagenligheten av en åtgärd som vidtas på detta område kan därför bara påverkas om åtgärden är *uppenbart olämplig med avseende på det mål* som den behöriga institutionen söker uppnå". [58]

Domstolen har i praxis vidare uttalat följande: "Om rådet vid genomförandet av gemenskapens jordbrukspolitik måste bedöma en komplex ekonomisk situation inskränker sig inte dess utrymme för skönsmässig bedömning uteslutande till beskaffenheten och räckvidden hos de bestämmelser som skall beslutas, utan omfattar även i viss utsträckning konstaterandet av grundläggande fakta, särskilt på så sätt att rådet i förekommande fall får stödja sig på helhetsbedömningar. Vid sin granskning av hur en sådan behörighet utövats, måste domstolen begränsa sig till att pröva om det förekommit *någon uppenbar oriktighet eller något maktmissbruk eller om den ifrågavarande institutionen uppenbart överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.*" [59]

Domstolen har avslutningsvis förtydligat att "en gemenskapsrättsakts giltighet inte är beroende av bedömningar av hur effektiv den varit i det förgångna ... Då gemenskapslagstiftaren har att bedöma de framtida verkningarna av bestämmelser som skall antas och dessa verkningar inte går att fastställa med exakthet, kan dess bedömning endast frångås om den förefaller vara uppenbart felaktig med hänsyn till de uppgifter som fanns tillgängliga vid tillfället för antagandet av bestämmelserna i fråga". [60]

66. NIFPO har inte bestritt lagenligheten av kommissionens syften vid antagandet av den förordning som är föremål för talan i detta mål. Syftena har beskrivits ovan i detalj.

NIFPO har däremot hävdat att de åtgärder som vidtagits för att uppnå dessa syften var rättsstridiga, ologiska och olämpliga: Förordning nr 3362/94 är ogiltig, eftersom den strider mot principerna för den gemensamma

58 — Dom av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m. fl. (REG 1994, s. I-4863, punkt 42, min kursivering). Se också dom av den 7 februari 1973 i mål 40/72, Schröder (REG 1973, s. 125), punkt 14, av den 21 februari 1979 i mål 138/78, Stölting (REG 1979, s. 713), punkt 7, av den 9 juli 1985 i mål 179/84, Bozzetti (REG 1985, s. 2301), punkt 30, av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schräder (REG 1989, s. 2237, punkt 22; svensk specialutgåva, häfte 10), av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m. fl. mot kommissionen (REG 1990, s. I-395), punkt 32, och av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m. fl. (REG 1990, s. I-4023), punkt 14.

59 — Dom av den 29 oktober 1980 i mål 138/79, Roquette Frères mot rådet (REG 1980, s. 3333, punkt 25, svensk specialutgåva, häfte 5, min kursivering). Se också dom av den 12 juli 1979 i mål 166/78, Italien mot rådet (REG 1979, s. 2575) och av den 26 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet (REG 1996, s. I-881), punkt 18.

60 — Domen i det ovannämnda målet Crispoltoni m. fl. (fotnot 58), punkt 43. Se också dom av den 21 februari 1990 i de förenade målen C-267/88— C-285/88, Wuidart m. fl. (REG 1990, s. I-435), punkt 1.

fiskeripolitiken (inklusive förbudet mot diskriminering av producenter i förhållande till konsumenter i gemenskapen) och mot proportionalitetsprincipen (se ovan punkt 30—35).

NIFPO har — som den brittiska regeringen också påpekade vid sammanträdet — särskilt ifrågasatt de villkor på vilka Irland tilldelades en regional preferens i jämförelse med Förenade kungariket, och inte själva principen om regionala preferenser i sig, och har beklagat den diskriminering som följer av denna behandling av jämförbara fall.

Följaktligen skulle rådet år 1994 ha upphört att tillämpa Haagpreferensen och endast beräknat de nationella kvoterna på grundval av fördelningstalen (som preferenserna redan införts i) eller skulle under alla omständigheter ha räknat om Haagpreferensen, vilken hade fastställts 14 år tidigare och därför inte längre avspeglade de särskilda behoven hos de grupper av fiskare som skyddas.

67. Sökandeorganisationernas argument förefaller mig på intet sätt sakna övertygande verkan. De får mig att fundera över vilken konkret inverkan den komplexa lagstiftningen i fråga har haft på "jordbruksbefolkningens levnadsstandard" i Nordirland. Som jag anfört ovan har dessa bestämmelser utarbetats efter långvariga och svåra förhandlingar och var förmodligen inaktuella redan då de antogs. [61] Bestämmelserna fortsatte för övrigt att gälla efter år 1992, det vill säga efter utgången av den tidsfrist som rådet inledningsvis uppställde för granskningen av eventuella ändringsförslag. [62] Sannolikt motiveras upprätthållandet av status quo av vetskapen om att inledandet av förhandlingar i syfte att ingå ett nytt avtal skulle vara att öppna en "Pandoras ask" med disparata och motstridiga nationella krav och skulle ge upphov till i det närmaste oöverstigliga svårigheter.

68. Vidare avser domstolens rättsliga kontroll lagenligheten, och inte lämpligheten, av de åtgärder vars giltighet är i fråga. [63] Det förefaller mig som om det var på detta sätt som domstolens hänvisning till förhållandet mellan rådets utrymme för skönsmässig bedömning och det politiska ansvar det givits genom fördraget på jordbruksområdet skall tolkas.

61 — Det skall i detta sammanhang beaktas att den irländska regeringens utvecklingsprogram för kustfisket, enligt vilket Haagpreferensen avsågs säkerställa en fortlöpande och progressiv utveckling av fiskeindustrin på Irland, löpte ut år 1979. Efter denna tidpunkt fortsatte såväl kommissionen (i 1980 års beslut och i förslag till kvoter för följande år) som rådet (genom antagandet av förordning nr 170/83 och nr 3760/92 samt årliga förordningar från förordning nr 172/83 till den omtvistade förordningen) att i huvudsak hänvisa till parametern avseende en fördubbling av fångstmängder år 1975 (syfte som fastställdes i det ovannämnda programmet).

62 — Se ovan fotnot 29 och motsvarande avsnitt av texten.

63 — Se Waelbroeck, M. och Waelbroeck, D.: "Article 173" i Louis, J.-V., Vandersanden, G., Waelbroeck, D. och Waelbroeck M., La Cour de justice. Les actes des institutions, Bryssel, 1993, 2 uppl., vol. 10, s. 97, särskilt s. 166.

Rådets politiska beslut att — trots den tid som gått, trots förändringar i fiskeresurserna och den oundvikliga sociala och ekonomiska utvecklingen i de olika medlemsstaterna — bibehålla det system för fördelning av de fångstmängder som är disponibla för gemenskapen som inrättades år 1983 i oförändrat skick, faller således alltjämt utanför domstolens kontroll.

69. Vad skall man däremot säga om lagenligheten av förordning nr 3362/94 och om huruvida den är lämplig för de syften som rådet avser att uppnå? Jag erinrar om den rättspraxis som hänvisats till ovan. För att förordningen i fråga skall vara rättsstridig är det inte tillräckligt att den i praktiken föranlett en skillnad i behandling mellan gemenskapens producenter eller ålagt berörda näringsidkare tunga bördor med avseende på dessa syften. [64]

Det kriterium som utarbetats i rättspraxis är mer komplext: Rådet är i detta fall politiskt ansvarigt och överskrider endast utrymmet för sin skönsmässiga bedömning om de bestämmelser som är diskriminerande eller som åsidosätter proportionalitetsprincipen i praktiken kan hänföras till ett *uppenbart* fel som denna institution begått vid bedömningen av förordningens verkningar *vid den tidpunkt då den antog denna*. Rättsakten blir således ogiltig då den visar sig, *redan i teorin*, vara olämplig för de syften som skall berättiga dess antagande.

Jag anser emellertid att det i detta fall inte behöver avgöras om förordning nr 3362/94 är ogiltig till följd av att den *i teorin* är olämplig för gemenskapslagstiftarens syften. I detta fall är det fråga om en förordning som under alla omständigheter *inte ens i praktiken* åsidosätter icke-diskrimineringsprincipen och proportionalitetsprincipen, såsom jag skall förklara nedan.

70. Jag anser inledningsvis att förordningen i fråga inte skapar godtyckliga skillnader i behandlingen av fiskare på Nordirland (enligt den formulering som NIFPO använt eller, närmare bestämt, de nordliga regionerna i Förenade kungariket) och av fiskare på Irland.

I detta hänseende har NIFPO kritiserat Haagpreferensen — vilken, åtminstone underförstått, inarbetats i förordningarna nr 3760/92 och nr 3362/94 — och har bestritt att de två olika kvantitativa parametrar som definieras däri är motiverade. Dessa parametrar skall enligt kommissionen och rådet beaktas för att de berörda regionernas grundläggande behov skall kunna uppfyllas.

64 — Se domen i det ovannämnda målet Crispoltoni m. fl. (ovan fotnot 58), punkt 44—46.

Enligt NIFPO ökar den påstådda diskrimineringen mellan fiskarsamhällena i de båda medlemsstaterna till följd av att genomförandet av Haagpreferensen i situationer då TAC minskar leder till att preferensen räknas två gånger, eftersom de fördelningstal som fastställs i förordning nr 172/83 enligt NIFPO redan beaktade de särskilda behoven i regioner som i särskilt hög grad är beroende av fisket.

71. Vid närmare påseende förefaller det som om denna anmärkning grundas på en premiss som inte alls visats föreligga. Det vill säga att den förutsätter att man kan *jämföra situationerna* i de regioner som är beroende av fiske i Irland och de nordliga regionerna av Förenade kungariket. Låt oss följaktligen studera lydelsen av bilaga VII: Rådet uttryckte genom denna akt avsikten att tillämpa de bestämmelser om den gemensamma fiskeripolitiken som det avsåg att anta, *framför allt* för att säkerställa utvecklingen av fiskeindustrin på Irland och att, enbart i kompletterande syfte, också beakta de särskilda grundläggande behoven hos andra, ekonomiskt missgynnade kustregioner. Enligt gemenskapslagstiftaren var således de ekonomiska beroendeförhållandena med avseende på fisket inte identiska i de två medlemsstaterna. Denna bedömning har gjort det möjligt att lagenligt tilldela olika stora preferenser.

Denna slutsats — som gör det överflödigt att undersöka om det är riktigt, såsom påståtts, att de särskilda behoven i regioner som är särskilt beroende av fisket (Haagpreferensen) införts i fördelningstalen [65] — delas av den brittiska regeringen och vinner stöd av den ledande doktrinen. [66] Enligt min mening kan sökandeorganisationernas argument, som grundas på att de högsta tillåtna fångstmängderna för år 1995 hade en diskriminerande verkan, inte godtas.

72. Vad beträffar det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen skall det först undersökas om bestämmelserna i den omtvistade förordningen är lämpliga och nödvändiga med avseende på syftet att utnyttja fiskeresurserna på ett rationellt och ansvarsfullt sätt.

65 — Detta är uppenbart då man en gång har erkänt att Haagpreferensen inte strider mot förbudet mot diskriminering av producenterna inom gemenskapen och att den inte får diskriminerande karaktär till följd av att den åberopas och tillämpas som en komplettering till fördelningstalen. NIFPO har inte bestritt att fördelningstalen är giltiga eller att de tillämpas i vederbörlig ordning (se punkt 19 ovan).

66 — John Farnell och James Elles, tjänstemän vid kommissionen (*In search of a common fisheries policy*, Aldershot, 1984, s. 109 och 110) har uttryckt sig på följande sätt (generaladvokatens översättning): Skälen för att särbehandla de berörda regionerna — närmast in blanco-fullmakt för Grönland, ett tillväxtmål för Irland och en minimigaranti för de nordliga regionerna i Förenade kungariket — skulle följa dels av att deras fiskeindustrier nått olika utvecklingsgrader, dels av de följder tilldelningen av preferensen i varje fall hade för övriga fiskare inom gemenskapen. Den skotska fiskeindustrin var utvecklad, sofistikerad och, skulle somliga säga, redan påverkad av ett stort kapacitetsöverskott. Den irländska fiskeindustrin hade tillkommit mycket senare och expanderade alltjämt avsevärt. Den grönländska motsvarigheten låg ännu i sin linda, även om den redan var en betydelsefull inkomstkälla. Av större betydelse var emellertid de olika nackdelarna med varje preferens. För att tala klarspråk kunde de garantier som erbjöds Grönland bara allvarligt skada den tyska djuphavsflottan, och de som erbjöds Irland kunde påverka delar av den franska, den nederländska och den brittiska flottan. Om Förenade kungariket behandlades likadant skulle det leda till att fiskemöjligheterna för övriga medlemsstater i gemenskapen avsevärt ändrades, särskilt för Frankrike och Danmark, Förenade kungarikets huvudsakliga konkurrenter om fångstmängder. Man skall inte räkna med att något allvarligt försök från gemenskapens sida att nå fram till en överenskommelse om fångstkvoter kommer att vara av så revolutionerande karaktär."Se också Wallace, a. st. ovan fotnot 15, s. 532 f.

Enligt min mening skall NIFPO:s argument att rådet — genom att godta att Irland (och Förenade kungariket i försvars- och blockadsyfte) åberopar Haagpreferensen för de två bestånd som är aktuella här — i praktiken skulle ha tilldelat dessa två stater garanterade minimikvoter av fiskeresurserna utan att beakta vetenskapliga uppgifter rörande den berörda faunan inte tillmätas någon betydelse.

Sanningen är, som de två berörda regeringarna har påpekat, att tillämpningen av Haagpreferensen genom förordning nr 3362/94 inte har medfört en godtycklig höjning av TAC för dessa två bestånd, vilket är fullständigt logiskt. Preferensmekanismen förutsätter snarare att gemenskapens andel av TAC är mindre än "skyddsnivån". Förutom detta berör den under alla omständigheter bara fördelningen mellan medlemsstaterna av en TAC som tidigare fastställts.

Vidare har gemenskapsinstitutionerna inte längre anledning att öka TAC — dessa ökningar utgör endast förevändningar — i förhållande till den nivå som rekommenderas mot bakgrund av vetenskapliga studier, för att kunna bevara Haagpreferensen (förutsatt att de gjort så förut). Denna borde ha förlorat allt intresse till följd av 1988 års politiska kompromiss (som flera gånger nämnts ovan), [67] vilken föreskrev lösningen att preferensen skulle tillämpas *oavsett vilken årlig TAC som fastställdes för det berörda beståndet* (det vill säga även om den sammanlagda fångstmängd som är disponibel för gemenskapen är mindre än den totala preferensen i absoluta tal).

73. Det återstår således att bedöma om förordning nr 3362/94 är proportionerlig, som den borde vara, i förhållande till syftet med ett relativt stabilt fiske. Som domstolen har fastslagit (genom hänvisning till förordning nr 170/83) "skall detta syfte med relativ stabilitet förstås så, att det innebär bibehållandet av en fastställd procentsats för varje medlemsstat i samband med fördelningen" [68], vilken "fastställs huvudsakligen med utgångspunkt i fångster som gjorts inom ramen för traditionellt fiske av lokalbefolkning som bidrar till fisket och industri med anknytning till fisket i denna medlemsstat och som omfattas av systemet med kvoter". [69]

Det föreskrivs däremot i artikel 8.4 i förordning nr 3760/92 (som redan nämnts flera gånger) att de årliga fiskemöjligheterna för gemenskapen skall fördelas enligt kriterier som är ägnade att säkerställa ett relativt stabilt fiske *i varje medlemsstat för vart och ett av de berörda bestånden.*

67 — Se ovan fotnot 31 och motsvarande avsnitt av texten.

68 — Se domen i det ovannämnda målet Romke (fotnot 43, punkt 17).

69 — Domar av den 14 december 1989 i mål C-3/87, Agegate (REG 1989, s. 4459), punkt 24, och mål C-216/87 i mål Jaderow (REG 1989, s. 4509), punkt 23.

74. För ändamålet med målet i den nationella domstolen skall Haagpreferensens inverkan på rådets fastställande av de två berörda bestånden bedömas i förhållande till producenterna *i samtliga nordliga regioner i Förenade kungariket* och inte — som NIFPO påstått — endast i förhållande till producenterna på Nordirland, trots deras tydliga beroende i fråga om fångster av torsk och vitling.

75. Det skall vidare påpekas att för att det skall kunna fastslås att förordning nr 3362/94 inte uppfyller kravet på relativ stabilitet skall det visas att förordningen inte säkerställer att den berörda medlemsstaten kan bibehålla den procentsats som rådet fastställt för vart och ett av de berörda bestånden (oavsett var fisket bedrivits).

Oavsett vad förordning nr 3760/92 eller domstolens rättspraxis innehåller saknas däremot stöd för påståendet att syftet med den relativa stabiliteten måste uppfyllas även inom de olika geografiska ICES-zonerna, som sökandeorganisationerna har hävdat.

Av detta skäl anser jag det vara likgiltigt om de kvoter som tilldelats Förenade kungariket i dess helhet för de bestånd som förekommer i Irländska sjön (inklusive särskilt torsk och vitling) efter år 1989 minskat mer än gemenskapens sammanlagda TAC för samma bestånd, vilket NIFPO har påstått. För att visa att parametern för relativ stabilitet har åsidosatts skulle NIFPO tvärtom eventuellt ha behövt visa att de sammanlagda kvoterna för torsk och vitling som tilldelats Förenade kungariket *för samtliga geografiska zoner där dess nationella flotta är verksam* hade minskat mer än gemenskapens andel av TAC.

76. NIFPO har i andra hand framfört följande argument. Den här aktuella förordningen är heller inte förenlig med proportionalitetsprincipen på grund av att Irland under senare år inte har uttömt den Haagpreferens landet begärt och erhållit för vissa bestånd och har tilldelats kvoter därefter genom utbyte med andra medlemsstater, såsom artikel 9 i förordning nr 3760/92 tillåter. På detta sätt har de fördelar som den irländska regeringen åberopat — vilket bekräftats av NIFPO — på ett omotiverat sätt utsträckts till att omfatta andra kategorier av aktörer än dem som ursprungligen var avsedda att skyddas.

Detta argument håller emellertid inte. De nämnda bytena sker genom överlåtelse av fångstvolymer för andra bestånd. Därtill är Haagpreferensen — även om den ges en konkret verkan i förhållande till gemenskapens andel av den årliga TAC för olika fiskbestånd — inte knuten till olika bestånd. Låt oss således anta att den irländska flottan inte direkt uttömmer sin årliga kvot av vitling för zon VII a — för vilken den i teorin har begärt och erhållit preferensen — och indirekt använder sig av den som bytesmedel för

att erhålla kvoter av sill i zon VII k, utöver den kvot som den tilldelats av rådet. Jag ser inte hur man i detta fall trots, och till och med tack vare, utbytet kan förneka att det alltjämt är de irländska fiskarna som drar nytta av preferensen. Övriga medlemsstater som deltar i utbytet har faktiskt kommit att avstå från hela eller delar av sina kvoter.

Detsamma kan sägas beträffande rådets befogenhet då det fastställer de årliga kvoterna att "bestämma villkoren för anpassning av de disponibla fångstmängderna från ett år till ett annat" samt att på begäran av berörda medlemsstater ta hänsyn till "utvecklingen av minimikvoter och reguljära kvotutväxlingar sedan 1983, varvid hänsyn på lämplig sätt bör tas till den samlade balansen i fråga om andelarna" (se artikel 8.4 ii och iv i förordning nr 3760/92).

Jag anser således att förordning nr 3362/94 är lagenlig och fullständigt motsvarar rådets syften.

Enligt min mening ligger sanningen precis i motsatsen till vad sökandeorganisationerna har påstått. Det utbyte som sker på grundval av artikel 9 i förordning nr 3760/92 kan till och med *gynna* en ökad relativ stabilitet i fisket, genom att ge medlemsstaterna ett handlingsutrymme i fråga om den slutgiltiga fördelningen av den nationella flottans fiskekapacitet för året i fråga på grundval av konkreta behov inom sektorn. Kvotutbytet utgör således ett slags "skyddsnät" i systemet och ger det en viss flexibilitet. [70]

77. Jag föreslår följaktligen att den fjärde tolkningsfrågan skall besvaras så, att fastställandet av kvoter av torsk och vitling för Förenade kungariket i zon VII a i enlighet med artikel 3 i förordning nr 3362/94 var förenligt med den gemensamma fiskeripolitiken, inklusive de bestämmelser som införts genom förordning nr 3760/92, samt med proportionalitetsprincipen.

V — Svar på den femte tolkningsfrågan

78. Eftersom den fjärde tolkningsfrågan besvarats jakande har High Courts femte tolkningsfråga blivit ändamålslös.

70 — Se domen i det ovannämnda målet Romkes (fotnot 43, punkt 18). Domstolen godtog inte Romkes — en nederländsk fiskare och sökande i målet vid den nationella domstolen — argument att rådet hade åsidosatt kravet på relativ stabilitet genom att tilldela andra medlemsstater större kvoter av det omtvistade beståndet, vilka sedan endast delvis utnyttjats, och anslöt sig därför till kommissionens yttrande, enligt vilket den TAC som överklagats av Romkes hade fastställts på en nivå som långt ifrån var högre än som var motiverat från biologisk synpunkt just för att kunna öka fångstmöjligheterna för de nederländska fiskarna, eftersom det var lätt att förutse att vissa stater inte skulle uttömma sina kvoter utan använda dem för byten.

VI — Förslag till avgörande

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall besvara High Courts tolkningsfrågor på följande sätt:

1) Giltigheten av den tilldelning av torsk- och vitlingkvoter som Förenade kungariket, i enlighet med artikel 3 i rådets förordning (EG) nr 3362/94 av den 20 december 1994 om fastställande, för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd, av totala tillåtna fångstmängder under 1995 och vissa villkor för fångsten, erhållit i zon VII a är inte beroende av att bilaga VII till rådets resolution av den 3 november 1976 har antagits i vederbörlig ordning.

2) Mot bakgrund av att den första frågan besvarats nekande har den andra frågan huruvida ovannämnda bilaga VII antagits i vederbörlig ordning blivit ändamålslös.

3) Svaret på den tredje frågan påverkas inte av den omständigheten att bilaga VII är en sekretessbelagd handling som inte har offentliggjorts och som parterna inte har kunnat tillgå.

4) Med beaktande av alla övriga omständigheter är rådets fastställande av de nämnda kvoterna förenligt med den gemensamma fiskeripolitiken och särskilt med rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk samt med proportionalitetsprincipen.

5) Mot bakgrund av svaret på den fjärde frågan har den femte frågan, huruvida sökanden kan yrka ersättning av svaranden och, om så är fallet, under vilka förutsättningar skadeståndsansvar uppkommer för svaranden om fastställandet av kvoter genom förordning nr 3362/94 är ogiltigt, blivit ändamålslös.