

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

V. TRSTENJAK

fremsat den 7. september 2010<sup>1</sup>

Sagregister

I — Indledning .....	I - 1661
II — Relevante retsfor skrifter .....	I - 1662
A — EU-retlige bestemmelser vedrørende den fælles fiskeripolitik .....	I - 1662
Forordning nr. 2847/93 og forordning nr. 2371/2002 .....	I - 1662
B — Internationale foranstaltninger til beskyttelse af tun .....	I - 1666
C — EU-retlige bestemmelser om tunfiskeri .....	I - 1667
1. Forordning nr. 1559/2007 .....	I - 1667
2. Forordning nr. 40/2008 .....	I - 1668
3. Forordning nr. 446/2008 .....	I - 1668
4. Forordning nr. 530/2008 .....	I - 1669
III — Faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål .....	I - 1671
IV — Retsforhandlingerne for Domstolen .....	I - 1673
V — Parternes argumenter .....	I - 1674
A — Det første og det andet spørgsmål .....	I - 1674

1 — Originalsprog: slovensk.

B — Det tredje spørgsmål .....	I - 1675
C — Det fjerde spørgsmål .....	I - 1676
D — Det femte spørgsmål .....	I - 1676
E — Det sjette spørgsmål .....	I - 1677
F — Det syvende og det ottende spørgsmål .....	I - 1677
G — Det niende spørgsmål .....	I - 1678
H — Det tiende spørgsmål .....	I - 1679
VI — Generaladvokatens bedømmelse .....	I - 1679
A — Indledning .....	I - 1679
B — Det første og det andet spørgsmål .....	I - 1680
1. Er artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 en tilstrækkelig hjemmel for den anfægtede akt? .....	I - 1681
2. Er den anfægtede forordnings begrundelse tilstrækkelig? .....	I - 1684
C — Det tredje spørgsmål .....	I - 1686
D — Det fjerde og det femte spørgsmål .....	I - 1687
1. Er forbuddet mod landing af tun, der er fanget før fiskeriforbuddets indførelse, forholdsmæssigt? .....	I - 1688
2. Er forbuddet mod landing af tun, der er fanget af fartøjer, der fører tredjelandts flag, forholdsmæssigt? .....	I - 1689
a) Bedømmelseskriterium .....	I - 1689
b) Vurdering af tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet .....	I - 1691
	I - 1659

i)	Undersøgelse af foranstaltningens åbenbare uegnethed .....	I - 1691
ii)	Undersøgelse af, om foranstaltningen er åbenbart nødvendig ..	I - 1693
iii)	Undersøgelse af foranstaltningens uforholdsmæssighed .....	I - 1693
iv)	Konklusion .....	I - 1694
c)	Følger af tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet .....	I - 1694
E —	Det sjette spørgsmål .....	I - 1695
1.	Sondring mellem spanske fartøjer og fartøjer, der fører græsk, italiensk, fransk, cyprisk og maltesisk flag .....	I - 1695
a)	Spørgsmålet, om sondringen mellem spanske fartøjer og andre fartøjer er begrundet .....	I - 1695
b)	Følger af tilsidesættelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling .....	I - 1699
2.	Sondringen mellem de af forordning nr. 530/2008 omfattede fartøjer og de andre fartøjer .....	I - 1700
F —	Det syvende, det ottende og det niende spørgsmål .....	I - 1701
1.	Tilsidesætter forordning nr. 530/2008 princippet om effektiv domstolsbeskyttelse og kontradiktionsprincippet? .....	I - 1702
a)	Formodet tilsidesættelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse .....	I - 1702
b)	Formodet tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet .....	I - 1702
i)	Overholdelse af kontradiktionsprincippet i forhold til medlemsstater .....	I - 1703
ii)	Overholdelse af kontradiktionsprincippet i forhold til berørte parter .....	I - 1704

2. Tilsidesætter artikel 7 i forordning nr. 2371/2002 princippet om effektiv domstolsbeskyttelse og kontradiktionsprincippet? .....	I - 1705
a) Formodet tilsidesættelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse .....	I - 1705
b) Formodet tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet .....	I - 1706
G — Det tiende spørgsmål .....	I - 1707
VII — Forslag til afgørelse .....	I - 1709

## I — Indledning

1. Den foreliggende sag vedrører den fælles fiskeripolitik, et område, der nyder stor bevågenhed i Den Europæiske Union, og inden for hvilket der findes adskillige modstridende standpunkter. Denne sag, som er den første præjudicielle forelæggelse fra Malta, rejser flere spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af Kommissionens forordning (EF) nr. 530/2008 af 12. juni 2008 om indførelse af hasteforanstaltninger gældende for notfartøjer, der fisker efter tun i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet<sup>2</sup> (herafter »forordning nr. 530/2008« eller »den

anfægtede forordning«). Kommissionen har ved denne forordning forbudt fiskeri af tun (*Thunnus thynnus*, *bluefin tuna*, *Rote Thun*) fra notfartøjer, der fører græsk, fransk, italiensk, cypriotisk, maltesisk eller spansk flag. Det er samtidig forbudt at lande, anbringe i bur med henblik på opfødning eller opdræt såvel som at omlade tun. Det maltesiske selskab AJD Tuna, der driver virksomhed med opdræt og opfødning af tun, har vedrørende forbuddet mod selskabets virksomhed anlagt sag ved de maltesiske retter, i hvilken forbindelse Domstolen i medfør af artikel 234 EF<sup>3</sup> er blevet forelagt præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af forordning nr. 530/2008.

3 — Efter Lissabontraktaten, der blev undertegnet i Lissabon den 13.12.2007 (EUT C 306, s. 1), og som ændrer traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, trådte i kraft den 1.12.2009, er den præjudicielle procedure reguleret i artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

2 — EUT L 155, s. 9.

2. Selskabet AJD Tuna har ligeledes anfægtet forordning nr. 530/2008 ved Retten<sup>4</sup>, men retsforhandlingerne i den sag er udsat i henhold til artikel 54, stk. 3, i statuten for Domstolen, indtil Domstolen har afsagt dom i den foreliggende sag. I en tilsvarende sag er de verserende retsforhandlinger for Retten, hvorunder Italien har anfægtet samme forordning, ligeledes udsat<sup>5</sup>. 17 italienske virksomheder har ligeledes anfægtet forordning nr. 530/2008 ved Retten, men deres søgsmål er blevet afvist<sup>6</sup>.

## II — Relevante retsfor skrifter

### A — EU-retlige bestemmelser vedrørende den fælles fiskeripolitik

1. Forordning nr. 2847/93 og forordning nr. 2371/2002

3. To bestemmelser i Den Europæiske Union vedrørende den fælles fiskeripolitik har frem

4 — Sag T-329/08, AJD Tuna mod Kommissionen, anlagt den 12.8.2008.

5 — Sag T-305/08, Italien mod Kommissionen, anlagt den 11.8.2008.

6 — Jf. kendelse af 30.11.2009, forenede sager T-313/08 — T-318/08 og T-320/08 — T-328/08, Veromar di Tudisco Alfio & Salvatore m.fl. mod Kommissionen.

for alt betydning i denne sag: Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 af 12. oktober 1993 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik<sup>7</sup> (herefter »forordning nr. 2847/93«) og Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeresourcerne som led i den fælles fiskeripolitik<sup>8</sup> (herefter »forordning nr. 2371/2002«).

4. Det fremgår af 23. betragtning til forordning nr. 2847/93, at når en medlemsstats kvote er opbrugt, eller når selve TAC er opbrugt, er det nødvendigt, at Kommissionen træffer en afgørelse om forbud mod fiskeri. I henhold til 24. betragtning er det nødvendigt at genoprette den skade, der påføres en medlemsstat, som ikke har opbrugt sin kvote, tildeling af en del af en bestand eller gruppe af bestande, når fiskeriet standses som følge af, at en samlet tilladt fangstmængde er opbrugt, og der bør med henblik herpå indføres en kompensationsordning.

5. Artikel 21, stk. 2 og 3, i forordning nr. 2847/93 bestemmer:

»2. Hver medlemsstat fastsætter, fra hvilken dato fangsterne af en kvoteret bestand eller gruppe af bestande, taget af fiskerfartøjer, som fører dens flag eller er registreret i den, må antages at have opbrugt den kvote, der

7 — EFT L 261, s. 1.

8 — EFT L 358, s. 59.

er blevet den tildelt for denne bestand eller gruppe af bestande. Medlemsstaten nedlægger fra denne dato foreløbigt forbud mod fiskeri af fisk efter denne bestand eller gruppe af bestande for de nævnte fartøjer samt forbud mod opbevaring om bord, omladning og landing af fangster heraf, der er taget efter denne dato, og den fastsætter, indtil hvilken dato omladning og landing er tilladt, eller inden hvilken dato de sidste fangstopgørelser skal indgives. Denne foranstaltning meddeles straks Kommissionen, som underretter de øvrige medlemsstater herom.

mod fiskeri af fisk fra denne bestand eller gruppe af bestande for fartøjer, der fører dens flag, samt mod opbevaring om bord, omladning og landing af sådanne fisk efter denne dato og fastsætter, indtil hvilken dato omladning og landing eller indgivelse af endelige fangstopgørelser kan ske. Denne foranstaltning meddeles straks Kommissionen, som underretter de andre medlemsstater om den.«

3. Hvad angår en bestand eller gruppe af bestande, der er underlagt en TAC, kvote eller anden kvantitativ begrænsning, fastsætter Kommissionen efter meddelelse i henhold til stk. 2 eller på eget initiativ på grundlag af de foreliggende oplysninger, på hvilken dato de fangster, som er taget af fiskerfartøjer, som fører en medlemsstats flag eller er registreret i en medlemsstat, må antages at have opbrugt den kvote, tildeling eller andel, som står til rådighed for denne medlemsstat eller alt efter omstændighederne for Fællesskabet.

6. Artikel 2 (Mål) i forordning nr. 2371/2002 har følgende ordlyd:

I forbindelse med vurderingen af den i første afsnit omhandlede situation underretter Kommissionen de berørte medlemsstater om sandsynligheden for et fiskeristop som følge af, at en TAC er opbrugt.

»1. Den fælles fiskeripolitik skal sikre, at de levende akvatiske ressourcer udnyttes på en økonomisk, miljømæssigt og socialt bæredygtig måde. Med henblik herpå anvender EF en forsigtighedstilgang ved at træffe foranstaltninger til at beskytte og bevare de levende akvatiske ressourcer, sikre en bæredygtig udnyttelse af disse ressourcer og begrænse fiskeriets indvirkning på de marine økosystemer mest muligt. EF skal tilstræbe, at fiskeriet efterhånden forvaltes efter økosystembaserede principper. EF skal tilstræbe at bidrage til at skabe et effektivt fiskeri i en økonomisk levedygtig og konkurrencedygtig fiskeri- og akvakultursektor, hvor de, der er afhængige af fiskeriet, sikres en rimelig levestandard, samtidig med at der tages hensyn til forbrugersinteresserne.

Flagmedlemsstaten nedlægger fra den i første afsnit omhandlede dato foreløbigt forbud

2. Den fælles fiskeripolitik skal følge nedenstående principper om god forvaltningspraksis:

a) klar afgrænsning af ansvaret på EF-plan, nationalt plan og lokalt plan

2. Målet for genopretningsplanerne er at sikre genopretning af bestande, til de er inden for sikre biologiske grænser.

[...]«

b) en beslutningsproces, der er baseret på sund videnskabelig rådgivning, som giver rettidige resultater

8. Det bestemmes i artikel 7 (Hasteforanstaltninger truffet af Kommissionen) i forordning nr. 2371/2002:

c) udstrakt inddragelse af de berørte parter i alle stadier af politikken lige fra udarbejdelse til gennemførelse

»1. Hvis det konstateres, at der som følge af fiskeriaktiviteter er en alvorlig trussel mod bevarelsen af de levende akvatiske ressourcer eller det marine økosystem, der kræver, at der straks gribes ind, kan Kommissionen efter begrundet anmodning fra en medlemsstat eller på eget initiativ træffe hasteforanstaltninger, der højst må vare i seks måneder. Kommissionen kan træffe en ny afgørelse om at videreføre hasteforanstaltningerne i højst seks måneder.

d) overensstemmelse med andre EF-politikker, navnlig miljø-, social-, regional-, udviklings-, sundheds- og forbrugerbeskyttelsespolitikken.«

7. Artikel 5 (Genopretningsplaner) i forordning nr. 2371/2002 bestemmer:

»1. Rådet vedtager som en prioritet genopretningsplaner for fiskeri efter bestande, der er uden for sikre biologiske grænser.

2. Medlemsstaten sender anmodningen samtidigt til Kommissionen, de øvrige medlemsstater og de relevante regionale rådgivende råd. De kan sende deres eventuelle skriftlige bemærkninger til Kommissionen senest fem arbejdsdage efter modtagelse af anmodningen.

Kommissionen træffer afgørelse senest 15 arbejdsdage efter modtagelse af den i stk. 1 nævnte anmodning.

4. Rådet fastsætter, hvilke fiskerimuligheder der er til rådighed for tredjelande i EF-farvande, og tildeler disse muligheder til de enkelte tredjelande.

[...]«

9. Artikel 20 (Tildeling af fiskerimuligheder) i forordning nr. 2371/2002 bestemmer:

»1. Rådet træffer på forslag af Kommissionen med kvalificeret flertal afgørelse om fangst- og/eller fiskeriindsatsbegrænsninger og om tildelingen af fiskerimuligheder mellem medlemsstaterne samt om de betingelser, der skal gælde i forbindelse med sådanne begrænsninger. Fiskerimulighederne fordeles mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver medlemsstat sikres en relativ stabilitet i fiskeriet efter hver bestand eller for hvert fiskeri.

2. Når Fællesskabet fastlægger nye fiskerimuligheder, beslutter Rådet, hvilken tildeling der skal anvendes i forbindelse med disse muligheder under hensyntagen til hver enkelt medlemsstats interesser.

3. Hver enkelt medlemsstat afgør, hvilken metode den vil anvende ved fordeling af de fiskerimuligheder, den har fået tildelt, mellem de fartøjer, der fører dens flag i overensstemmelse med EF-lovgivningen. Den underretter Kommissionen om fordelingsmetoden.

5. Medlemsstaterne kan, efter først at have underrettet Kommissionen, helt eller delvis udveksle tildelte fiskerimuligheder.«

10. Det bestemmes i artikel 26 (Kommissionens ansvar) i forordning nr. 2371/2002:

»1. Kommissionen skal evaluere og kontrollere medlemsstaternes anvendelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik og lette samordningen og samarbejdet mellem medlemsstaterne, jf. dog Kommissionens forpligtelser i henhold til traktaten.

2. Hvis det konstateres, at reglerne for bevarelse, kontrol, inspektion eller håndhævelse i den fælles fiskeripolitik ikke bliver overholdt, og at dette kan føre til en alvorlig trussel mod bevarelsen af levende akvatiske ressourcer eller effektiviteten af EF's kontrol- og håndhævelsesordning og derfor kræver, at der straks gribes ind, underretter Kommissionen skriftligt den pågældende medlemsstat om sine resultater, idet den giver den en frist på mindst 15 arbejdsdage til at bevise, at den overholder reglerne, og til at fremsætte sine



bemærkninger. Kommissionen tager hensyn til medlemsstaternes bemærkninger med hensyn til alle foranstaltninger, den måtte træffe i henhold til stk. 3.

3. Hvis der konstateres en risiko for, at fiskeri i et givet geografisk område kan føre til en alvorlig trussel mod bevarelsen af levende akvatiske ressourcer, kan Kommissionen træffe forebyggende foranstaltninger.

Disse foranstaltninger skal stå i et rimeligt forhold til risikoen for en alvorlig trussel mod bevarelsen af levende akvatiske ressourcer.

De må ikke vare mere end tre uger i træk. De kan forlænges i indtil 6 måneder, for så vidt det er nødvendigt for bevarelsen af levende akvatiske ressourcer ved afgørelse truffet efter proceduren i artikel 30, stk. 2.

Foranstaltningerne hæves omgående, når Kommissionen finder, at der ikke længere er nogen risiko.

4. Hvis en medlemsstat antages at have opbrugt sin kvote, tildeling eller andel kan Kommissionen straks standse fiskeriaktiviteterne på grundlag af de oplysninger, der er til rådighed.

[...]

B — *Internationale foranstaltninger til beskyttelse af tun*

11. Med henblik på at bevare tunfiskebestanden i Atlanterhavet blev der den 14. maj 1966 undertegnet en international konvention om bevarelse af tunfiskebestanden i Atlanterhavet, som trådte i kraft den 21. marts 1969 (herefter »konventionen om bevarelse af tunfiskebestanden«)<sup>9</sup>. Det grundlæggende formål med konventionen er samarbejde for at opretholde bestanden af disse fisk, således at der kan være det størst mulige udbytte til fødevarer- og andre formål. De kontraherende parter oprettede til konventionens gennemførelse en international kommission til bevarelse af tunfiskebestanden i Atlanterhavet (International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, herefter »ICCAT«)<sup>10</sup>, som på grundlag af videnskabelige undersøgelser kan fremkomme med anbefalinger til bevarelse af bestanden af tunfisk og tunfiske-lignende fisk, der kan fanges i konventionens zoner indtil et niveau, som giver det størst mulige udbytte af fangsterne<sup>11</sup>.

12. Fællesskabet tiltrådte denne konvention ved Rådets afgørelse 86/238/EØF af 9. juni 1986 om Fællesskabets tiltrædelse af den internationale konvention om bevarelse af tunfiskebestanden i Atlanterhavet, som ændret ved den protokol, der er knyttet som bilag

<sup>9</sup> — Konventionens tekst er offentliggjort i EFT L 162, s. 34.

<sup>10</sup> — Artikel III, stk. 1, i konventionen til bevarelse af tunfiskebestanden.

<sup>11</sup> — Artikel VIII, stk. 1, litra a), i konventionen til bevarelse af tunfiskebestanden.

til slutakten fra konferencen af befuldmægtigede for stater, der er parter i konventionen, undertegnet den 10. juli 1984 i Paris<sup>12</sup>.

— i 2009: 27 500 tons

— i 2010: 25 500 tons.

*C — EU-retlige bestemmelser om tunfiskeri*

[...]

1. Forordning nr. 1559/2007

13. Unionen har, for at beskytte tunfisken, vedtaget Rådets forordning (EF) nr. 1559/2007 af 17. december 2007 om en flerårig genopretningsplan for almindelig tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet og om ændring af forordning (EF) nr. 520/2007<sup>13</sup> (herefter »forordning nr. 1559/2007«).

15. Artikel 4 i forordning nr. 1559/2007 bestemmer:

»1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til sikring af, at dens fartøjers og faststående tunfiskeiets fiskeriindsats står i forhold til de fiskerimuligheder for almindelig tun, som medlemsstaten har til rådighed i det østlige Atlanterhav og Middelhavet.

14. Artikel 3 i forordning nr. 1559/2007 bestemmer:

»ICCAT har for de kontraherende parter fastsat følgende TAC'er [tilladte fangstmængder] for bestanden af almindelig tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet:

2. Hver medlemsstat udarbejder en årlig fangstplan for de fartøjer og faststående net, der fisker efter almindelig tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet. Medlemsstater, hvis kvoter for almindelig tun udgør mindre end 5% af Fællesskabets kvote, kan anvende en særlig metode til forvaltning af deres kvoter i deres fangstplan; i så fald finder bestemmelserne i stk. 3 ikke anvendelse.

— i 2008: 28 500 tons

<sup>12</sup> — EFT L 162, s. 33.

<sup>13</sup> — EUT L 340, s. 8.

[...]

16. Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1559/2007 — Spanien: 5 378,76 tons  
har følgende ordlyd:

— Frankrig: 5 306,73 tons

»2. Notfiskeri efter almindelig tun er forbudt i det østlige Atlanterhav og Middelhavet i perioden 1. juli-31. december.«

— Italien: 4 188,77 tons

— Malta: 343,54 tons

2. Forordning nr. 40/2008

— Portugal: 506,06 tons

17. Rådets forordning (EF) nr. 40/2008 af 16. januar 2008 om fastsættelse for 2008 af fiskerimuligheder og dertil knyttede betingelser for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande gældende for EF-farvande og for EF-fartøjer i andre farvande, som er omfattet af fangstbegrænsninger<sup>14</sup> (herefter »forordning nr. 40/2008«), fastsatte den samlede tilladte fangstmængde for visse fiskearter fordelt mellem medlemsstaterne. I medfør af bilag ID til forordningen blev tunfiskekvoten for Den Europæiske Union for 2008 fastsat til 16 210,75 tons fordelt på denne måde mellem de forskellige medlemsstater:

— Cypern: 149,44 tons

— Grækenland: 277,46 tons

— andre medlemsstater: 60 tons.

18. Den samlede tilladte fangstmængde (*Total Allowable Catch*, TAC) for fiskerizonen Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet blev for 2008 fastsat til 28 500 tons.

3. Forordning nr. 446/2008

19. Kvoterne for 2008, som blev fastsat i forordning nr. 40/2008, blev senere ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 446/2008 af 22. maj 2008 om tilpasning af visse kvoter for atlantisk tun i 2008 i medfør af artikel 21, stk. 4, i Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik<sup>15</sup> (herefter »forordning nr. 446/2008«). Forordningen blev vedtaget,

14 — EUT L 19, s. 1.

15 — EUT L 134, s. 11.

fordi Frankrig og Italien i 2007 havde overskredet kvoterne for tunfiskeri. Kvoterne for disse stater blev nedsat for 2008, idet de fratrukne kvoter blev tildelt Grækenland, Spanien, Cypern, Malta og Portugal.

20. De vedtagne kvoter for de forskellige medlemsstater blev fastsat således for 2008:

- Cypern: 303,54 tons
- Grækenland: 477,46 tons
- Spanien: 5 428,46 tons
- Frankrig: 4 894,19 tons
- Italien: 4 162,71 tons
- Malta: 365,44 tons
- Portugal: 518,96 tons
- andre medlemsstater: 60 tons.

4. Forordning nr. 530/2008

21. Forordning nr. 530/2008 blev vedtaget i medfør af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002.

22. Det fremgår af sjette, syvende og ottende betragtning til forordning nr. 530/2008:

»(6) Det fremgår af de foreliggende oplysninger, som bekræftes af Kommissionens kontrollører under kontrolbesøg i medlemsstaterne, at fiskerimulighederne for tun i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet fra notfartøjer, der fører græsk, fransk, italiensk, cypriotisk eller maltesisk flag eller er registreret i en af disse stater, anses for at være udtømt den 16. juni 2008, og at fiskerimulighederne for samme bestand i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet fra notfartøjer, der fører spansk flag eller er registreret i denne stat, anses for at være udtømt den 23. juni 2008.

(7) Det videnskabelige udvalg i Den Internationale Kommission for Bevarelse af Tunfiskebestanden i Atlanterhavet (ICCAT) anser flådeoverkapacitet for den væsentligste faktor, som kan føre til et sammenbrud i bestanden af tun fanget i det østlige Atlanterhav og Middelhavet. Flådeoverkapacitet indebærer en høj risiko for, at der fiskes større mængder end tilladt. Desuden er den daglige fangstkapacitet for et enkelt notfartøj så stor, at det

tilladte fangstniveau kan nås eller overskrides meget hurtigt. Under disse omstændigheder vil denne flådes overfiskning i givet fald udgøre en alvorlig trussel mod bevarelsen af tunfiskebestanden.

opfedning eller opdræt, omlade, overføre eller lande fisk fra denne bestand fra disse fartøjer.

### *Artikel 2*

- (8) Kommissionen har nøje kontrolovervåget, om medlemsstaterne har opfyldt alle relevante fællesskabsbestemmelser angående tunfiskeri i fangståret 2008. Det fremgår af de foreliggende oplysninger, som bekræftes af Kommissionens kontrollører under kontrolbesøg i medlemsstaterne, at de berørte medlemsstater ikke har sikret en fuld efterlevelse af kravene i forordning (EF) nr. 1559/2007.«

Fra den 23. juni 2008 er det forbudt at fiske efter tun i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet fra notfartøjer, der fører spansk flag eller er registreret i denne stat.

23. Artikel 1, 2 og 3 i forordning nr. 530/2008 bestemmer:

Fra samme dato er det også forbudt at opbevare om bord, anbringe i bur med henblik på opfedning eller opdræt, omlade, overføre eller lande fisk fra denne bestand fra disse fartøjer.

### *Artikel 3*

#### *»Artikel 1*

Fra den 16. juni 2008 er det forbudt at fiske efter tun i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet fra notfartøjer, der fører græsk, fransk, italiensk, cypriotisk eller maltesisk flag eller er registreret i en af disse stater.

1. Medmindre andet fremgår af stk. 2, må EF-operatører fra den 16. juni 2008 ikke acceptere landinger, anbringelse i bur med henblik på opfedning eller opdræt eller omladning i EF-farvande eller -havne af tun fanget i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet fra notfartøjer.

Fra samme dato er det også forbudt at opbevare om bord, anbringe i bur med henblik på

2. Landinger, anbringelse i bur med henblik på opfedning eller opdræt og omladning i

EF-farvande eller -havne af tun fanget i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet fra notfartøjer, der fører spansk flag eller er registreret i denne stat, tillades indtil den 23. juni 2008.«

24. Forordning nr. 530/2008 trådte i kraft den 13. juni 2008.

26. Kommissionen vedtog i løbet af 2008-fiskerisæsonen forordning nr. 530/2008, som indførte hasteforanstaltninger gældende for notfartøjer, der fisker efter tun i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet. Forordningen forbyder notfartøjer, der fører græsk, fransk, italiensk, cypriotisk eller maltesisk flag, at fiske tun fra den 16. juni 2008, og fartøjer, der fører spansk flag, fra den 23. juni 2008. Den maltesiske direktør for landbrug og fiskeri ved landbrugsministeriet (herefter »direktøren for landbrug og fiskeri«) forbød således sagsøgeren at erhverve og importere tun til selskabets opdræts- og opfedningsvirksomhed. Det forbud, som direktøren for landbrug og fiskeri pålagde sagsøgeren, omfattede ikke kun tun fanget i EF-farvande, men derimod også tun, der var fanget uden for EF-farvande af notfartøjer, der fører tredjelandes flag.

### III — Faktiske omstændigheder, retshandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

25. Sagsøgeren, selskabet AJD Tuna Ltd, der har hjemsted på Malta, driver virksomhed med opdræt og opfedning af tun. Selskabet ejer to havbrug til opdræt og opfedning af tun. Det ene af disse havbrug har en kapacitet på 2 500 tons, mens det andet har en kapacitet på 800 tons. Sagsøgerens hovedvirksomhed består i at erhverve tun, der er fanget levende i Middelhavet, at opdrætte og opfede tunen og at sælge den til virksomheder i og uden for Fællesskabet. Sagsøgerens opdræt og opfedning er blevet godkendt af ICCAT, som har givet sagsøgeren ret til at erhverve en årlig kvote på 3 200 tons tun til dennes opdræts- og opfedningsvirksomhed.

27. Sagsøgeren havde forud for den 16. juni 2008 erhvervet 465 500 kg tun, og selskabet manglede at købe 1 369 829 kg for at nå den kvote, det var blevet tildelt. Sagsøgeren kunne på grund af forbuddet i medfør af artikel 3 i forordning nr. 530/2008 ikke erhverve den resterende kvote tun, selv fra fiskere uden for Fællesskabet. Sagsøgeren anlagde derfor sag

ved den forelæggende ret med påstand om, at direktøren for landbrug og fiskeri skulle betale erstatning.

bygger på artikel 1 i Kommissionens forordning (EF) nr. 446/2008 af 22. maj 2008 og på artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002?

28. Den forelæggende ret har under disse omstændigheder ved kendelse af 4. juni 2009 besluttet at udsætte sagen og at forelægge følgende præjudicielle spørgsmål i medfør af artikel 234 EF:

- »1) Er Kommissionens forordning (EF) nr. 530/2008 ugyldig, fordi den tilsidesætter artikel 253 EF, for så vidt som den ikke giver en tilstrækkelig begrundelse for vedtagelsen af de i forordningens artikel 1, 2 og 3 indførte hasteforanstaltninger, og for så vidt som den ikke giver et tilstrækkeligt klart billede af begrundelsen for disse foranstaltninger?
- 2) Er Kommissionens forordning (EF) nr. 530/2008 ugyldig, fordi den tilsidesætter artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002, for så vidt som den i betragtningerne ikke i tilstrækkeligt omfang godtgør (i) forekomsten af en alvorlig trussel mod bevarelsen af levende akvatiske ressourcer eller mod det marine økosystem på grund af fiskerivirksomhed og (ii) behovet for omgående handling?
- 3) Er Kommissionens forordning (EF) nr. 530/2008 ugyldig, for så vidt som de truffene foranstaltninger fratager erhvervsdrivende i Fællesskabet, såsom sagsøgere, deres berettigede forventning, der bygger på artikel 1 i Kommissionens forordning (EF) nr. 530/2008 ugyldig, fordi den tilsidesætter proportionalitetsprincippet, for så vidt som den indebærer, at i) ingen erhvervsdrivende i Fællesskabet kan udøve virksomhed med at lande eller anbringe tun i bure med henblik på opfedning eller opdræt, selv når der er tale om tun, som blev fanget tidligere og helt i overensstemmelse med Kommissionens forordning nr. 530/2008, og ii) ingen erhvervsdrivende i Fællesskabet kan udøve denne virksomhed med tun, der er fanget af fiskere, hvis skibe ikke fører en af de medlemsstaters flag, der er opregnet i artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 530/2008, selv når denne tun blev fanget i overensstemmelse med de med den internationale konvention for bevarelse af tunfiskebestanden i Atlanterhavet indførte kvoter?
- 4) Er artikel 3 i Kommissionens forordning (EF) nr. 530/2008 ugyldig, fordi den tilsidesætter proportionalitetsprincippet, for så vidt som Kommissionen undlod at godtgøre, at den foranstaltning, den ville træffe, ville bidrage til at genoprette tunfiskebestanden?
- 5) Er Kommissionens forordning (EF) nr. 530/2008 ugyldig, fordi den tilsidesætter proportionalitetsprincippet, for så vidt som den indebærer, at i) ingen erhvervsdrivende i Fællesskabet kan udøve virksomhed med at lande eller anbringe tun i bure med henblik på opfedning eller opdræt, selv når der er tale om tun, som blev fanget tidligere og helt i overensstemmelse med Kommissionens forordning nr. 530/2008, og ii) ingen erhvervsdrivende i Fællesskabet kan udøve denne virksomhed med tun, der er fanget af fiskere, hvis skibe ikke fører en af de medlemsstaters flag, der er opregnet i artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 530/2008, selv når denne tun blev fanget i overensstemmelse med de med den internationale konvention for bevarelse af tunfiskebestanden i Atlanterhavet indførte kvoter?

- 6) Er Kommissionens forordning (EF) nr. 530/2008 ugyldig, fordi dens bestemmelser er urimelige og indebærer forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i den i artikel 12 EF omhandlede forstand, for så vidt som forordningen sonderer mellem notfartøjer, som fører spansk flag, og fartøjer, som fører græsk, italiensk, fransk, cyprisk og maltesisk flag, og for så vidt som den sonderer mellem disse seks medlemsstater og de øvrige medlemsstater?
- 7) Er Kommissionens forordning (EF) nr. 530/2008 ugyldig, fordi retfærdighedsprincipperne, som er beskyttet i henhold til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, ikke blev overholdt, for så vidt som de berørte parter og medlemsstater ikke fik lejlighed til at fremsætte deres skriftlige kommentarer inden beslutningens vedtagelse?
- 8) Er Kommissionens forordning (EF) nr. 530/2008 ugyldig, fordi kontradiktionsprincippet (*audi alteram partem*), som er et generelt fællesskabsretligt princip, ikke blev overholdt, for så vidt som de berørte parter og medlemsstater ikke fik lejlighed til at fremsætte deres skriftlige kommentarer inden beslutningens vedtagelse?
- 9) Er artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 ugyldig, fordi kontradiktionsprincippet (*audi alteram partem*), som er et generelt fællesskabsretligt princip, og/eller retfærdighedsprincipperne, som er beskyttet i henhold til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, ikke blev overholdt, og er Kommissionens forordning (EF) nr. 530/2008 derfor ugyldig, fordi den blev vedtaget på grundlag af Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002?
- 10) Hvis Domstolen måtte fastslå, at Kommissionens forordning (EF) nr. 530/2008 er gyldig, skal forordningen da fortolkes således, at de i dens artikel 3 truffne foranstaltninger også udelukker erhvervsdrivende i Fællesskabet fra at godtage landinger, anbringelse i bure med henblik på opfedning eller opdræt eller omladning af tun, der er fanget i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet af notfartøjer, der fører et tredjeland flag, i EF-farvande eller -havne?»

#### IV — Retsforhandlingerne for Domstolen

29. Forelæggelseskendelsen indgik til Domstolen den 17. juni 2009. Selskabet AJD Tuna, den maltesiske, den græske og den italienske



regering samt Rådet og Kommissionen har indgivet indlæg. Under retsmødet den 20. maj 2010 fremsatte repræsentanterne for selskabet AJD Tuna, den græske og den italienske regering samt for Rådet og Kommissionen deres mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Domstolen.

berørte parter har på grund af de unøjagtige oplysninger ikke haft mulighed for at forstå de faktiske grunde bag forordningens vedtagelse. Begrundelsespligten er så meget desto vigtigere som forordning nr. 530/2008 indeholder hasteforanstaltninger, som kun kan vedtages under særlige omstændigheder. Kommissionen skal med præcision fastslå, at der er en alvorlig trussel mod bevarelsen af tunfiskebestanden, og at omgående foranstaltninger er nødvendige. Den blotte påberåbelse af, at kvoterne er opbrugt, berettiger ifølge parterne ikke hasteforanstaltninger.

## V — Parternes argumenter

### A — *Det første og det andet spørgsmål*

30. Det første og det andet præjudicielle spørgsmål drejer sig om, hvorvidt forordning nr. 530/2008 er tilstrækkeligt begrundet.

31. *Selskabet AJD Tuna og den maltesiske, den græske og den italienske regering* er af den opfattelse, at forordning nr. 530/2008 ikke er tilstrækkeligt begrundet. Betragtningerne til forordningen gengiver de oplysninger, som Kommissionen havde til rådighed, uden at de er omtalt eller nøjagtigt specificeret. De

32. *Kommissionen* er af den opfattelse, at forordning nr. 530/2008 er tilstrækkeligt begrundet i den i Domstolens faste praksis omhandlede forstand<sup>16</sup>. Ifølge Kommissionen indeholder betragtningerne til forordningen utvivlsomt klare grunde til, at Kommissionen fremskyndet standsede notfartøjers fiskeri af tun. Betragtningerne til forordningen omtaler nemlig retsgrundlaget, risikoen for overskridelse af fiskekvoterne og medlemsstaternes tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til forordning nr. 1559/2007. Begrundelsespligten betyder ikke, at alle detaljerne i de tekniske og videnskabelige oplysninger, som Kommissionen har fastslået, skal fremføres. Begrundelsespligten bør i øvrigt ikke true betydningen af proceduren i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002.

<sup>16</sup> — Kommissionen har i denne henseende påberåbt sig dom af 25.10.2001, sag C-120/99, Italien mod Rådet, Sml. I, s. 7997, præmis 28 og 29.

33. Kommissionen har understreget, at forbuddet mod at lande tun i medfør af artikel 3 i forordning nr. 530/2008 var nødvendigt for at styrke forbuddet mod notfartøjers fiskeri. Kommissionen har ikke desto mindre erkendt, at den også havde kunnet vedtage forbuddet mod fiskeri på grundlag af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 og på grundlag af samme forordnings artikel 26. Kommissionen har anført, at den først indledte proceduren for vedtagelse af de pågældende foranstaltninger på grundlag af artikel 26, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002, men at den derefter valgte at træffe hasteforanstaltninger på grundlag af samme forordnings artikel 7, stk. 1.

34. Hvad angår godtgørelsen af, at der var en alvorlig trussel, har Kommissionen anført, at den i denne sag skal handle i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet i artikel 2 i forordning nr. 2371/2002 og dermed i henhold til, at der kan være en trussel eller en risiko, og ikke ud fra en sikkerhed herom.

36. *Selskabet AJD Tuna* har understreget, at det ved indgåelsen af aftaler med fiskerne støttede sig til de kvoter, medlemsstaterne var tildelt. Ifølge sagsøgeren tilsidesatte Kommissionen — med det uventede ophør af tunfiskeriet, selv om kvoterne endnu ikke var opbrugt — selskabets berettigede forventning. Det er i øvrigt sagsøgerens opfattelse, at Kommissionen ikke har kompetence til at forbyde virksomheders aktivitet, når aktiviteten vedrører en periode, som ligger efter, at fiskene er blevet fanget.

37. *Den italienske regering* er af den opfattelse, at hvis betingelserne for anvendelse af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 var opfyldt, ville den berettigede forventning ikke være en hindring for den anfægtede forordnings gyldighed.

#### B — *Det tredje spørgsmål*

35. Den forelæggende ret har med det tredje spørgsmål spurgt, om den anfægtede forordning tilsidesætter den berettigede forventning hos de erhvervsdrivende, som fik tildelt kvoter for 2008.

38. *Kommissionen* har understreget, at selskabet AJD Tuna aldrig har fået den mindste forsikring om, at de fiskere, som det har indgået aftaler med, nødvendigvis kunne fiske den mængde tun, som det var blevet tildelt. Det er i øvrigt altid muligt at standse tunfiskeriet i tilfælde af, at kvoterne er opbrugt, eller hvis der er en alvorlig trussel mod bevarelsen af akvatiske ressourcer. Kommissionen har opregnet visse forordninger, som indeholder sådanne foranstaltninger.

C — *Det fjerde spørgsmål*

39. Den forelæggende ret har med det fjerde spørgsmål spurgt, om den anfægtede forordning tilsidesætter proportionalitetsprincippet, fordi den forbyder dels landing eller anbringelse af tun i bure med henblik på opfødning og opdrætning heraf, også for tun fisket inden den 16. juni 2008, dels ligeledes forbyder denne virksomhed i forbindelse med fartøjer, som ikke er nævnt i artikel 1 i forordning nr. 530/2008, selv om tunen er blevet fisket i overensstemmelse med de kvoter, der er fastsat i konventionen om bevarelse af tunfiskebestanden.

40. *Selskabet AJD Tuna* er af den opfattelse, at den anfægtede forordning ikke er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, fordi den ikke skaber en ligevægt mellem kravet om miljøbeskyttelse og kravet om ikke at gøre større skade end nødvendigt på de erhvervsdrivendes interesser. Kommissionen har med den anfægtede forordning udelukkende forfulgt interessen i at beskytte miljøet uden at tage hensyn til de erhvervsdrivendes interesser.

41. *Den græske og den italienske regering* er af den opfattelse, at forbuddet er uforholdsmæssigt, henset til formålet om at bevare tunfiskebestanden. Det er ligeledes uforholdsmæssigt, henset til det forhold, at de spanske fiskere kunne fiske syv dage længere.

42. *Kommissionen* har understreget, at ordlyden af artikel 3 i forordning nr. 530/2008 ikke er helt hensigtsmæssig, og at denne forordning kun vedrører tun, der er *fisket* efter den 16. juni 2008 eller den 23. juni 2008. En sådan fortolkning er berettiget, henset til indholdet af andre af forordningens bestemmelser. Kommissionen har i øvrigt anført, at forbuddet i henhold til artikel 3 i forordning nr. 530/2008 ligeledes vedrører fartøjer, der fører andre staters flag end de, der er omtalt i forordningens artikel 1 og 2. Forbuddet er ifølge Kommissionen ikke uforholdsmæssigt, fordi den havde oplysninger, hvorefter fartøjer fra tredjelande ligeledes ville opbruge deres kvote, og at disse fartøjer ikke havde overholdt ICCAT's anbefalinger.

D — *Det femte spørgsmål*

43. Den forelæggende ret har med det femte spørgsmål spurgt, om forordning nr. 530/2008 tilsidesætter proportionalitetsprincippet, fordi Kommissionen ikke har godtgjort, at den foranstaltning, som den ville træffe, bidrog til at genopbygge tunfiskebestanden.

44. *Selskabet AJD Tuna* er af den opfattelse, at forbuddet mod at lande og anbringe tun — der allerede var blevet fanget, eller som var blevet fanget af fartøjer, der fører flag fra

andre stater end de, der er nævnt i den anfægtede forordnings artikel 1 — i bure, ikke påvirker beskyttelsen af tunfiskebestanden. Kommissionen har ikke godtgjort, at tunfiskebestanden ville være alvorligt truet, hvis den anfægtede forordning ikke indeholdt et forbud.

45. *Den maltesiske regering* har understreget, at forbuddet ikke har haft den virkning at bevare tunfiskebestanden, fordi det ikke har haft virkning for fiskerne uden for Fællesskabet.

46. *Kommissionen* har anført, at genopbygningen af tunfiskebestanden sikres ved TAC-ordningen og de af ICCAT fastsatte kvoter. Kommissionen traf for at sikre, at kvoterne ikke blev overskredet i 2008, den foranstaltning, som havde til virkning at bevare bestanden.

E — *Det sjette spørgsmål*

47. Den forelæggende ret har med det sjette spørgsmål nærmere bestemt spurgt, om den anfægtede forordning tilsidesætter princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, fordi forordningen

fastsætter forskellige ikrafttrædelsesdatoer for forbuddet for spanske fartøjer og for andre medlemsstaters fartøjer.

48. *Selskabet AJD og den græske regering* er af den opfattelse, at den forskellige behandling af spanske fartøjer og andre medlemsstaters fartøjer ikke er begrundet. Denne sondring er så meget desto mindre berettiget henset til Kommissionens foranstaltningers hastende karakter. Hvis foranstaltningen var hastende og nødvendig for at sikre tunfiskebestanden, er det ikke berettiget, at spanske fartøjer kunne fortsætte med at fiske tun længere og lande dem en uge mere.

49. *Kommissionen* har understreget, at situationen for spanske fartøjer var anderledes end for andre fartøjer henset til antallet af fartøjer i forhold til den kvote, Spanien var blevet tildelt. For disse fartøjer var der ikke risiko for, at kvoten ville blive overskredet før den 23. juni 2008.

F — *Det syvende og det ottende spørgsmål*

50. Den forelæggende ret har med det syvende og det ottende spørgsmål spurgt, om artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og

kontradiktionsprincippet er blevet tilsidesat, fordi de berørte parter og medlemsstaterne ikke har haft den mindste mulighed for at fremsætte skriftlige bemærkninger inden beslutningens vedtagelse.

51. *Selskabet AJD Tuna* er af den opfattelse, at det burde være blevet hørt inden den anførte forordnings vedtagelse. Kommissionen har således tilsidesat kontradiktionsprincippet og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

52. *Den italienske regering* er af den opfattelse, at Kommissionen burde have truffet foranstaltningerne på grundlag af artikel 26 i forordning nr. 2371/2002, som omfatter en ordning med information til medlemsstaterne. Kommissionen har ved at anvende proceduren i forordningens artikel 7, stk. 1, tilsidesat charterets artikel 47 og kontradiktionsprincippet.

53. *Kommissionen og Rådet* har understreget, at artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 ikke bestemmer, at de berørte parter skal høres. De har anført, at charterets artikel 47 regulerer rettens upartiskhed, som ikke kan finde anvendelse her. Charterets artikel 41 regulerer udelukkende individuelle situationer.

G — *Det niende spørgsmål*

54. Den forelæggende ret har med dette spørgsmål spurgt, om artikel 7 i Rådets forordning nr. 2371/2002 er ugyldig, fordi hasteforanstaltningerne kan træffes, uden at de berørte parter og medlemsstaterne får mulighed for at fremsætte deres skriftlige bemærkninger inden beslutningens vedtagelse, hvilket tilsidesætter kontradiktionsprincippet og de grundlæggende rettigheder i charteret.

55. *Selskabet AJD Tuna* er af den opfattelse, at det burde være blevet hørt inden vedtagelsen af forordning nr. 530/2008, og at artikel 7 i forordning nr. 2371/2002 tilsidesætter kontradiktionsprincippet og charterets artikel 41 og 47, fordi den ikke fastsætter denne mulighed.

56. *Kommissionen* indtager i forbindelse med dette spørgsmål samme standpunkt som i forbindelse med det syvende og det ottende spørgsmål.

57. *Rådet* har anført, at artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002 er ugyldig. Det er Rådets opfattelse, at kontradiktionsprincippet bestemt er et grundlæggende princip i fællesskabsretten, som finder anvendelse i alle administrative procedurer, men at kravet om overholdelse af kontradiktionsprincippet ikke

kan overføres på lovgivningsprocessen, hvorunder der vedtages akter af almen gyldighed.

## VI — Generaladvokatens bedømmelse

### H — Det tiende spørgsmål

58. Den forelæggende ret har med det tiende spørgsmål spurgt, om artikel 3 i forordning nr. 530/2008 skal fortolkes således, at den forbyder erhvervsdrivende i Fællesskabet at lande og anbringe i bure med henblik på opdræt og opfødning af tun, der er fanget af notfartøjer, der fører et tredjeland's flag.

59. *Selskabet AJD Tuna og Kommissionen* er af den opfattelse, at forordning nr. 530/2008 skal fortolkes således, at forbuddet ligeledes vedrører landing af tun fisket af fartøjer, der fører et tredjeland's flag.

60. Den italienske regering er derimod af den opfattelse, at forbuddet i forordning nr. 530/2008 kun vedrører forbuddet mod, at de fartøjer fra tredjelande, som forordningen henviser til, fisker.

### A — Indledning

61. Den foreliggende sag kan indplaceres i kampen for bevarelsen af tunfisken, som er en mere og mere truet dyreart<sup>17</sup>. I skemaet over truede dyrearter er tun omfattet af kategorien alvorligt truede dyrearter<sup>18</sup>, og bestanden af denne dyreart er indtil i dag faldet med ca. 85%<sup>19</sup>. Der er derfor en række internationale tiltag for at bevare denne dyreart, navnlig inden for rammerne af ICCAT. ICCAT har for at genoprette tunfiskebestanden fastsat

17 — Vedrørende truslen mod tunfisken, jf. f.eks. De Forenede Nationers Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisations publikation fra 1995 »Examen de la situation mondiale des espèces de grands migrateurs et des stocks chevauchants«, FAO teknisk dokument om fisk 337, 1995, s. 36.

18 — Jf. f.eks. publikationen *Biodiversity: My Hotel in Action: A Guide to Sustainable Use of Biological Resources*, International Union for Conservation of Nature, Gland, 2008, s. 64, C. Deere, *Net Gains: Linking Fisheries Management, International Trade and Sustainable Development*, IUCN, Washington, 2000, s. 37. Jf. ligeledes A.D. Barnosky, *Heatstroke: Nature in an Age of Global Warming*, Island Press, Washington, 2009, s. 50, C. Lévêque, *La biodiversité au quotidien: Le développement durable à l'épreuve des faits*, Quae, Versailles, 2008, s. 173.

19 — Det skal tilføjes, at det i litteraturen er understreget, at tun er åbenbart overfisket, og at der kan forventes en nedgang på mindst 25% i dødeligheden for denne type fisk. Jf. T. Markus, *European fisheries law: from promotion to management*, Europa Law Publishing, Groningen, 2009, s. 13.

en gradvis reduktion af de samlede tilladte fangstmængder (*Total Allowable Catch* eller TAC), fiskeribegrænsninger i visse områder og perioder, et nyt mindstemål for tun, foranstaltninger vedrørende sports- og fritidsfiskeri samt kontrolforanstaltninger og gennemførelse af ICCAT-ordningen for fælles international inspektion for at sikre, at planen for genopretning af tunfiskebestanden bliver effektiv<sup>20</sup>. Inden for rammerne af De Forenede Nationer er det ligeledes i marts i år blevet foreslået at indføre et fuldstændigt forbud mod international handel med tun, men dette forslag blev ikke vedtaget.

obligatoriske fiskerirapporter<sup>24</sup>. Kvoterne for de forskellige medlemsstater for fiskeri af tun er fastsat af Unionen i forordning nr. 40/2008 og tilpasset ved forordning nr. 446/2008.

62. Henset til den alvorlige trussel mod tunfisken, har Den Europæiske Union ligeledes iværksat tiltag til dens bevarelse ved med forordning nr. 1559/2007 at vedtage en flerårig plan for genopretning af tunfiskebestanden i det østlige Atlanterhav og i Middelhavet. Denne forordning, der fastsætter en gradvis årlig reduktion af den samlede tilladte fangstmængde<sup>21</sup> og kun tillader fiskeri af tun i perioden fra den 1. januar til den 30. juni<sup>22</sup>, indeholder f.eks. også bestemmelser om mindstevægt eller mindstemål for den tun, der kan fiskes<sup>23</sup>, og den fastsætter overvågningsforanstaltninger, herunder bl.a.

63. Den foreliggende sag rejser flere juridiske spørgsmål i forbindelse med gyldigheden af forordning nr. 530/2008 og et spørgsmål i forbindelse med fortolkningen af denne forordning, men også et spørgsmål i forbindelse med gyldigheden af artikel 7 i forordning nr. 2371/2002. Kommissionen har nemlig med denne forordning forbudt græske, franske, italienske, cypriske og maltesiske notfartøjers fiskeri af tun fra den 16. juni 2008 og fra Spanien fra den 23. juni 2008. Kommissionen har ligeledes forbudt landing, anbringelse i bure med henblik på opdræt og opfødning såvel som omladning af tun, der er fanget af disse fartøjer eller af fartøjer fra tredjelande.

#### B — *Det første og det andet spørgsmål*

20 — Jf. tredje betragtning til forordning nr. 1559/2007.

21 — Jf. artikel 3 i forordning nr. 1559/2007.

22 — Artikel 5, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1559/2007 forbyder fiskeri efter tun i perioden fra den 1.7. til den 31.12. i det østlige Atlanterhav og i Middelhavet med store pelagiske langlinefartøjer på over 24 m og notfiskeri.

23 — Artikel 7 i forordning nr. 1559/2007.

64. Den forelæggende rets første og andet spørgsmål, der skal behandles samlet, henret til forbindelsen mellem deres indhold,

24 — Jf. artikel 17 i forordning nr. 1559/2007.

vedrører to juridiske spørgsmål: dels om artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 er en tilstrækkelig hjemmel for forordning nr. 530/2008, dels om forordning nr. 530/2008 er tilstrækkeligt begrundet<sup>25</sup>.

65. Det skal dermed først vurderes, om artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 er en tilstrækkelig hjemmel for vedtagelsen af forordning nr. 530/2008, og dernæst om denne forordning er korrekt begrundet. Det skal med andre ord fastslås, om Kommissionen faktisk havde bevist, at der var en alvorlig trussel mod bevarelsen af tunfiskebestanden, hvorfor den kunne forbyde fiskeri af denne type fisk på grundlag af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002. Det skal derefter — hvis denne trussel faktisk forelå, og hvis den omtalte artikel var en tilstrækkelig hjemmel — fastslås, om Kommissionen begrundede den anfægtede forordning korrekt<sup>26</sup>.

25 — Det skal tilføjes, at det andet spørgsmål i det væsentlige vedrører spørgsmålet, om forordning nr. 530/2008 blev tilstrækkeligt begrundet henset til dens hjemmel (artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002). Det skal imidlertid, inden det vurderes, om forordningens begrundelse er tilstrækkelig, bedømmes, om artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 er en tilstrækkelig hjemmel for vedtagelsen af forordning nr. 530/2008.

26 — Det skal i denne henseende tilføjes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at begrundelsespligten i artikel 253 EF bør adskilles fra begrundelsens materielle indhold, der henhører under spørgsmålet om den anfægtede retsakts materielle lovlighed. Jf. i denne retning dom af 19.9.2002, sag C-113/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7601, præmis 47, og af 5.3.2009, sag C-479/07, Frankrig mod Rådet, Sml. I, s. 24, præmis 50.

1. Er artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 en tilstrækkelig hjemmel for den anfægtede akt?

66. I medfør af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 kan Kommissionen efter begrundet anmodning fra en medlemsstat eller på eget initiativ træffe hasteforanstaltninger, hvis to betingelser er opfyldt: Der skal for det første som følge af fiskeriaktiviteter være en alvorlig trussel mod bevarelsen af akvatiske ressourcer eller det marine økosystem, og det skal for det andet være påkrævet, at der straks gribes ind. Således som den maltesiske regering med rette har understreget, afhænger den anden betingelse for denne artikels anvendelse af den første: Kravet om omgående indgriben er følgen af den alvorlige trussel mod bevarelsen af akvatiske ressourcer, og hvis der omvendt ikke er en sådan alvorlig trussel, er det ikke nødvendigt straks at gribe ind.

67. De omtalte betingelser for anvendelse af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 betyder, at de foranstaltninger, der vedtages på grundlag af denne artikel, er usædvanlige og nødvendige, og at de som hovedregel vedtages i situationer, hvor der skal sættes en fuldstændig stopper for fiskeriaktiviteten, og at uoprettelige skader kan opstå for en akvatisk ressource eller et marint økosystem. Disse foranstaltningers undtagelsesvisse og hastende karakter illustreres ligeledes i de forordninger, som Kommissionen indtil nu har vedtaget på grundlag af denne artikel. Kommissionen har således f.eks. i 2003 vedtaget forordning (EF) nr. 677/2003 af 14. april 2003



om hasteforanstaltninger for genopretning af torskebestanden i Østersøen<sup>27</sup>, hvorved den helt har forbudt fiskeri af denne type fisk i en bestemt periode, fordi bestanden heraf var truet på grund af overfiskeri under det tilladte mindstemål. Kommissionen har på samme vis i 2005 vedtaget en hasteforanstaltning på grundlag af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002, hvorved den helt har forbudt fiskeri af sardiner i en bestemt periode, fordi de videnskabelige oplysninger godtgjorde, at der var behov for undtagelsesforanstaltninger til beskyttelse og genopretning af sardinbestanden i denne periode<sup>28</sup>.

generelle konstateringer og statistiske oplysninger reelt havde beviser for, at der var en alvorlig trussel mod bevarelsen af tunfiskebestanden, på grundlag af hvilken det var nødvendigt at vedtage hasteforanstaltninger. Det skal ved denne vurdering fastslås, at Kommissionens iværksættelse af den fælles landbrugspolitik (herunder fiskeri) omfatter en vurdering af en kompleks økonomisk og social situation. Kommissionens skønsmåbeføjelse i denne sag finder derfor ikke kun anvendelse på arten og udstrækningen af de foranstaltninger, der skal træffes, men i et vist omfang også på konstateringen af væsentlige oplysninger. Kommissionen kan i denne forbindelse, om nødvendigt, støtte sig til generelle konstateringer og statistiske oplysninger<sup>29</sup>.

68. I forbindelse med undersøgelsen af, om artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 er egnet som hjemmel for forordning nr. 530/2008, skal det derfor frem for alt fastslås, om Kommissionen på grundlag af

69. Det skal i forbindelse med vurderingens udstrækning i denne sag ligeledes understreges, at domstolskontrollen i medfør af Domstolens faste praksis skal begrænses, når fællesskabslovgiver har et vidt skøn — som på området for den fælles landbrugspolitik, herunder fiskeri — til en undersøgelse af, om

27 — EUT L 97, s. 31.

28 — Kommissionens forordning (EF) nr. 1037/2005 af 1.7.2005 om nødforanstaltninger til beskyttelse og genopretning af ansjosbestanden i ICES-underområde VIII (EUT L 171, s. 24). Jeg skal tilføje, at Kommissionen indtil nu på grundlag af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 ikke kun har vedtaget foranstaltninger om forbud mod fiskeri af visse typer fisk, men ligeledes foranstaltninger til bevarelse af marine økosystemer, f.eks. koralrev. Jf. i denne henseende f.eks. Kommissionens forordning (EF) nr. 1475/2003 af 20.8.2003 om beskyttelse af dybhavskoralrev mod virkningen af trawling i et område nordvest for Skotland (EUT L 211, s. 14) og forordning (EF) nr. 263/2004 af 16.2.2004 om en seks måneders forlængelse af anvendelsesperioden for forordning (EF) nr. 1475/2003 om beskyttelse af dybhavskoralrev mod virkningen af trawling i et område nordvest for Skotland (EUT L 46, s. 11).

29 — Jf. i denne retning dom af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 18, af 19.2.1998, sag C-4/96, NIFPO og Northern Ireland Fishermen's Federation, Sml. I, s. 81, præmis 41 og 42, af 5.10.1999, sag C-179/95, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 6475, præmis 29, af 25.10.2001, sag C-120/99, Italien mod Rådet, Sml. I, s. 7997, præmis 44, og af 2.7.2009, sag C-343/07, Bavaria og Bavaria Italia, Sml. I, s. 5491, præmis 84. Jf. også mit forslag til afgørelse fremsat den 3.3.2009, sag C-34/08, Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., Sml. I, s. 4023, punkt 47.

den pågældende foranstaltning er behæftet med åbenbare fejl eller magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn<sup>30</sup>. Selv om der tilkommer fællesskabslovgiver en skønsmåling, er denne dog forpligtet til at basere sin beslutning på kriterier, som er objektive, og som står i rimeligt forhold til det mål, der følges med retsakten, og til i denne forbindelse at tage hensyn til alle de faktiske omstændigheder samt de tekniske og videnskabelige data, som er tilgængelige på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende retsakt<sup>31</sup>. Fællesskabslovgiver skal ved udøvelsen af sit skøn tage hensyn til de pågældende interesser, og i forbindelse med undersøgelsen af de forpligtelser, der er forbundet med de forskellige mulige foranstaltninger, skal denne bedømme, om de tilstræbte formål er af så stor betydning, at de kan begrundes, at foranstaltningerne har endog væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende<sup>32</sup>.

70. Ifølge de oplysninger, der er frit tilgængelige, og som er fremlagt for Domstolen af

selskabet AJD Tuna<sup>33</sup>, havde Fællesskabets fiskerfartøjer i 2008 kun fanget 63,23 % af den kvote, Fællesskabet var tildelt. Ifølge disse oplysninger havde ingen af de lande i Middelhavsområdet, der ikke er en af EU's medlemsstater, overskredet sin kvote<sup>34</sup>, eller udelukkende en lille procentdel<sup>35</sup>.

71. Der skal imidlertid tages hensyn til den omstændighed — således som Kommissionen med rette understregede under retsmødet — at disse oplysninger kun er foreløbige. Kommissionen anførte under retsmødet, at Fællesskabet ifølge de endelige oplysninger i 2008 havde fanget 92,3 % af sin kvote. Det fremgår endvidere af ICCAT-rapporten<sup>36</sup>, at de skønnede fangster var meget større end de fangster, der var blevet anmeldt til ICCAT. Det fremgår således af ICCAT-rapporten, at de samlede tilladte fangstmængder (TAC) for tun for 2008 i det østlige Atlanterhav og i Middelhavet var 28 500 tons<sup>37</sup>. De erklærede fangster (*reported catch*) for 2008 var i dette område 23 868 tons, de skønnede fangster (*best catch estimate*) 25 760 tons<sup>38</sup>. De

30 — Jf. f.eks. dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Ippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 80, af 9.9.2004, sag C-304/01, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7655, præmis 23, og af 23.3.2006, sag C-535/03, Unitymark og North Sea Fishermen's Organisation, Sml. I, s. 2689, præmis 55.

31 — Jf. f.eks. dom af 16.12.2008, sag C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., Sml. I, s. 9895, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis.

32 — Jf. i denne retning dom af 8.6.2010, sag C-58/08, Vodafone m.fl., Sml. I, s. 4999, præmis 53, og dommen i sagen Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 31.

33 — Bilag 5 til selskabet AJD Tunas skriftlige indlæg: ICCAT Circular 1995/08.

34 — Kroatien havde således fanget 98,91 % af sin kvote i henhold til det til ICCAT erklærede fiskeri, Marokko 87,32 % af sin. Jf. bilag 5 til selskabet AJD Tunas skriftlige indlæg: ICCAT Circular 1995/08.

35 — Tunesien havde fanget 107,20 % af sin kvote for tun, Libyen 105,58 % af sin.

36 — Jf. Report for biennal period, 2008-09, Part II (2009) — Vol. 2, der er til rådighed på hjemmesiden [www.iccat.int/Documents/BienRep/REP\\_EN\\_08-09\\_II\\_2.pdf](http://www.iccat.int/Documents/BienRep/REP_EN_08-09_II_2.pdf)

37 — Ibidem, s. 119.

38 — Ibidem, s. 120.

erklærede og skønnede fangster lå således under TAC, men de ulovlige, ikke-anmeldte og ikke-regulerede fangster er ikke medtaget i disse oplysninger. Endvidere var de potentielle fangster (*potential catch*) for 2008 langt over TAC (34 120 tons)<sup>39</sup>.

72. Efter min opfattelse kunne Kommissionen, henset til de omtalte oplysninger, vedtage forordning nr. 530/2008 på grundlag af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002, selv hvis den ved vedtagelsen af forordning nr. 530/2008 ikke rådede over fuldstændigt pålidelige videnskabelige oplysninger. Denne hjemmel er egnet, dels fordi Kommissionen ligeledes råder over en vis skønsmargin ved konstateringen af oplysninger<sup>40</sup>, dels fordi den ved vedtagelsen af denne hasteforanstaltning har støttet sig til en forsigtighedstilgang. Der skal nemlig tages hensyn til, at Fællesskabet skal anvende en forsigtighedstilgang ved at træffe foranstaltninger til at beskytte og bevare de levende akvatiske ressourcer, sikre en

bæredygtig udnyttelse af disse ressourcer og begrænse fiskeriets indvirkning på de marine økosystemer mest muligt<sup>41</sup>. Forsigtighedstilgangen i forbindelse med fiskeriforvaltning betyder, at manglende pålidelige videnskabelige data ikke bør anvendes som begrundelse for at udskyde eller undlade at træffe forvaltningsforanstaltninger til bevarelse af målarter, tilknyttede eller afhængige arter og ikke-målarter samt deres miljø<sup>42</sup>.

73. Der er derfor min opfattelse, at artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 er en egnet hjemmel for forordning nr. 530/2008.

2. Er den anfægtede forordnings begrundelse tilstrækkelig?

39 — Ibidem, s. 119. Det skal tilføjes, at de potentielle fangster fastsættes på grundlag af fiskerfartøjernes kapacitet. Det er i litteraturen understreget, at de for store fangster er det største problem i den fælles fiskeripolitik på grund af fiskerfartøjernes overkapacitet (i forhold til de tildelte kvoter). Jf. i denne retning, A. Berg, *Implementing and Enforcing European Fisheries Law: The Implementation and the Enforcement of the Common Fisheries Policy in the Netherlands and in the United Kingdom*, Kluwer, Haag, 1999, s. 38, T. Markus, nævnt ovenfor i fodnote 19, s. 13. Jf. også grønboogen »Reform af den fælles fiskeripolitik« (KOM(2009) 163 endelig), s. 5, hvor det er understreget, at der allerede er fanget for meget i forhold til de europæiske fiskekvoter i mere end ti år, men at fiskerflåden fortsat er for stor i forhold til de disponible fiskeressourcer.

40 — Jf. punkt 68 i dette forslag til afgørelse.

74. Jeg vil herefter analysere spørgsmålet, om begrundelsen i forordning nr. 530/2008 er tilstrækkelig, og om forordningen er ugyldig på grund af den manglende tilstrækkelige begrundelse. Det skal i denne henseende først

41 — Jf. artikel 2 i forordning nr. 2371/2002.

42 — Jf. artikel 3, litra i), i forordning nr. 2371/2002.

afklares, hvilken forpligtelse Kommissionen har for så vidt angår begrundelsen for den forordning, hvorved den vedtager en haste-foranstaltning til bevarelse af levende akvatiske ressourcer.

75. I medfør af fast retspraksis vedrørende artikel 253 EF<sup>43</sup> skal begrundelsen være tilpasset karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret<sup>44</sup>. Begrundelsespligten skal vurderes i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, karakteren af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen<sup>45</sup>. Det kræves i denne henseende ikke, at begrundelsen angiver alle de relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle

de retsregler, som gælder på det pågældende område<sup>46</sup>.

76. Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at begrundelsespligtens omfang afhænger af, hvilken retsakt der er tale om, og at begrundelsen, når der er tale om almenlydige retsakter, kun behøver at angive de samlede omstændigheder, som har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, som den skal opfylde. Domstolen har i denne sammenhæng navnlig anført, at det ville være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art, som institutionen har truffet<sup>47</sup>.

77. Det fremgår dermed af retspraksis, at Kommissionen ikke var forpligtet til i den anfægtede forordnings begrundelse at angive konkrete oplysninger om udtømming af tunfiskebestanden.

78. Denne fremgangsmåde er ligeledes bekræftet i andre forordninger, som Kommissionen har vedtaget på grundlag af artikel 7,

43 — Artikel 296, stk. 2, TEUF siden Lissabontraktatens ikrafttræden.

44 — Jf. i denne retning, dom af 5.10.2000, sag C-288/96, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 8237, præmis 82, og af 19.10.2000, forenede sager C-15/98 og C-105/99, Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, Sml. I, s. 8855, præmis 65. Jf. i litteraturen f.eks. J. Schwarze, (redaktion), *EU-Kommentar*, 2. udgave, Nomos, Baden-Baden, 2009, s. 1919, punkt 5 ff.

45 — Jf. f.eks. dom af 25.10.2001, sag C-120/99, Italien mod Rådet, Sml. I, s. 7997, præmis 29.

46 — Jf. i denne retning dom af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 86, af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63, af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2289, præmis 48, af 12.12.2002, sag C-5/01, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 11991, præmis 68, og af 5.3.2009, sag C-479/07, Frankrig mod Rådet, Sml. I, s. 24, præmis 49.

47 — Jf. f.eks. dom af 7.11.2000, sag C-168/98, Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 9131, præmis 62, og af 9.9.2003, sag C-361/01 P, Kik mod KHIM, Sml. I, s. 8283, præmis 102, samt dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 30, præmis 51.

stk. 1, i forordning nr. 2371/2002, f.eks. forordning (EF) nr. 677/2003 om hasteforanstaltninger for genopretning af torskebestanden i Østersøen<sup>48</sup>, forordning (EF) nr. 1037/2005 af 1. juli 2005 om nødforanstaltninger til beskyttelse og genopretning af ansjosbestanden i ICES-underområde VIII<sup>49</sup>, forordning (EF) nr. 1539/2005 af 22. september 2005 om forlængelse af nødforanstaltningerne til beskyttelse og genopretning af ansjosbestanden i ICES-underområde VIII<sup>50</sup> eller forordning (EF) nr. 1475/2003 af 20. august 2003 om beskyttelse af dybhavskoralrev mod virkningen af trawling i et område nordvest for Skotland<sup>51</sup>.

79. Kommissionen har i ingen af disse forordninger redegjort for konkrete oplysninger om den alvorlige trussel mod bevarelsen af levende akvatiske ressourcer, men det fremgår af hver af disse forordninger, at Kommissionen støttede sig til disse oplysninger. Jeg kan derfor ikke gå ind for det synspunkt, som sagsøgeren i hovedsagen har givet udtrykt for, og hvorefter Kommissionen i den anfægtede forordning burde have angivet konkrete oplysninger vedrørende en alvorlig trussel mod bevarelsen af tunfiskebestanden.

80. Endvidere — således som jeg allerede har anført i punkt 72 i dette forslag til afgørelse — hvis Kommissionen ved vedtagelsen af forordning nr. 530/2008 ikke havde oplysninger,

som godtgjorde, at der var en alvorlig trussel mod bestandens udtømning, hvis der ikke blev truffet hasteforanstaltninger, kunne den under alle omstændigheder vedtage denne forordning på grund af forsigtighedstilgangen.

81. Det er derfor min opfattelse, at Kommissionen har givet en tilstrækkelig begrundelse i forordning nr. 530/2008.

### C — Det tredje spørgsmål

82. Den forelæggende ret har med det tredje spørgsmål nærmere bestemt spurgt, om forordning nr. 530/2008 er ugyldig, fordi den tilsidesætter erhvervsdrivendes, såsom sagsøgerens, berettigede forventning.

83. I medfør af fast retspraksis står adgangen til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning åben for enhver erhvervsdrivende med begrundede forventninger, som en institution har givet anledning til<sup>52</sup>. Præcise og ubetingede oplysninger, der er overensstemmende, og som stammer fra

48 — Nævnt ovenfor i fodnote 27.

49 — EUT L 171, s. 24.

50 — EUT L 247, s. 9.

51 — EUT L 211, s. 14.

52 — Jf. i denne retning, dom af 11.3.1987, sag 265/85, Van den Bergh en Jurgens mod Kommissionen, Sml. s. 1155, præmis 44, af 15.7.2004, forenede sager C-37/02 og C-38/02, Di Lenardo og Dilexport, Sml. I, s. 6911, præmis 70, af 10.3.2005, sag C-342/03, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 1975, præmis 47, og af 25.10.2007, sag C-167/06 P, Komninou m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 141, præmis 63.

autoriserede og pålidelige kilder, er forsikringer, der kan give sådanne forventninger, uanset den form, hvorunder de meddeles<sup>53</sup>. Ingen kan derfor påberåbe sig tilsidesættelse af dette princip, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter<sup>54</sup>. Når en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende kan påregne gennemførelsen af en fællesskabsforanstaltning, der kan påvirke hans interesser, kan han ikke påberåbe sig et sådant princip, når foranstaltningen gennemføres<sup>55</sup>.

forhindret i at træffe foranstaltninger til midlertidig regulering og indstilling af fiskeri på grundlag af artikel 21 i forordning nr. 2847/93.

85. Det tredje spørgsmål skal derfor efter min opfattelse besvares med, at forordning nr. 530/2008 ikke tilsidesætter erhvervsdrivendes, såsom sagsøgeren, berettigede forventning.

#### D — *Det fjerde og det femte spørgsmål*

84. Således som Kommissionen med rette har understreget, modtog selskabet AJD Tuna ingen forsikring fra Kommissionens side om, at notfartøjers fiskeri af tun bestemt var tilladt indtil den 30. juni 2008. Hvis selskabet AJD Tuna i denne henseende kunne støtte ret — i mangel af klare forsikringer fra Kommissionens side — på den berettigede forventning, ville det faktisk forhindre Kommissionen i at træffe den mindste foranstaltning, hvorved fiskeriet midlertidigt indstilles. Kommissionen kan, ud over hasteforanstaltninger på grundlag af artikel 7 i forordning nr. 2371/2002 og foranstaltninger på grundlag af artikel 26 i forordning nr. 2371/2002, ligeledes blive

86. Den forelæggende ret har med det fjerde og det femte spørgsmål nærmere bestemt spurgt, om forordning nr. 530/2008 er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og dette af to årsager:

- for det første fordi ingen erhvervsdrivende i Fællesskabet kan udøve virksomhed med at lande eller anbringe tun i bure med henblik på opdræt og opfødning, heller ikke tun, som blev fanget inden den dato, hvor forordning nr. 530/2008 indstillede fiskeriet, og
- for det andet fordi ingen erhvervsdrivende i Fællesskabet kan udøve sådan virksomhed med tun, der er fanget af fiskere,

53 — Jf. i denne retning, dommen i sagen Komninou m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 52, præmis 63.

54 — Jf. i denne retning f.eks., dom af 24.11.2005, sag C-506/03, Tyskland mod Kommissionen, præmis 58, og af 22.6.2006, forenede sager C-182/03 og C-217/03, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, Sml. I, s. 5479, præmis 147, samt dommen i sagen Komninou m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 52, præmis 63.

55 — Jf. i denne retning dommen i sagen Van den Bergh en Jurgens mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 52, præmis 44, dom af 15.4.1997, sag C-22/94, Irish Farmers Association m.fl., Sml. I, s. 1809, præmis 25, og dommen i sagen Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 54, præmis 147.

hvis fartøjer ikke fører en af de medlemsstaters flag, der er opregnet i artikel 1 i forordning nr. 530/2008.

henblik på opfødning og opdræt såvel som omladning af tun i EF-farvande eller -havne, når tunen er fanget i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet fra notfartøjer. En ordlydsfortolkning af denne artikel gør det muligt at nå til den konklusion, at dette forbud ligeledes vedrører tun, der er fanget inden den 16. eller den 23. juni 2008.

87. Jeg vil herefter analysere de to spørgsmål for så vidt angår tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet.

1. Er forbuddet mod landing af tun, der er fanget før fiskeriforbuddets indførelse, forholdsmæssigt?

88. Det skal først efterprøves, om den foranstaltning, hvorefter ingen erhvervsdrivende i Fællesskabet kan udøve virksomhed med at lande eller anbringe tun i bure med henblik på opdræt og opfødning, heller ikke tun, der er fanget inden den dato, hvor forordning nr. 530/2008 indstillede fiskeriet fra notfartøjer, der fører græsk, fransk, italiensk, cypriotisk og maltesisk flag, og dermed inden den 16. juni 2008, er uforholdsmæssig.

89. Det skal i forbindelse med denne foranstaltning understreges, at forordning nr. 530/2008 klart i artikel 3 bestemmer, at fra den 16. juni 2008 og fra den 23. juni 2008 (for tun fanget af spanske notfartøjer) skal erhvervsdrivende i Fællesskabet undlade at acceptere landing, anbringelse i bure med

90. Kommissionen har imidlertid allerede i de skriftlige indlæg anført, at man på grundlag af en teleologisk fortolkning af denne artikel skal nå til den konklusion, at erhvervsdrivende i Fællesskabet skal undlade at acceptere landinger og anbringelse af tun i bure med henblik på opfødning og opdræt, når tunen er *fanget* efter den 16. eller den 23. juni 2008. Artikel 3 i forordning nr. 530/2008 skal læses sammen med forordningens artikel 1 og 2, som forbyder fiskeri af tun fra den 16. og den 23. juni 2008.

91. For så vidt som jeg tilslutter mig den teleologiske fortolkning af artikel 3 i forordning nr. 530/2008, som Kommissionen har støttet sig til, er det min opfattelse, at i forbindelse med forbuddet mod virksomhed med landing af tun, der er fanget før den 16. eller den 23. juni 2008, er der ikke noget spørgsmål, om denne artikel er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

2. Er forbuddet mod landing af tun, der er fanget af fartøjer, der fører tredjelands flag, forholdsmæssigt?

uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål<sup>56</sup>.

92. Det er endnu vigtigere at efterprøve, om foranstaltningen i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 530/2008 er uforholdsmæssig, fordi ingen erhvervsdrivende i Fællesskabet kan udøve sådan virksomhed med at lande og anbringe tun i bure med henblik på opdræt og opfødning (herefter »forbuddet mod landing af tun«) i sammenhæng med tun, der er fanget af fiskere, hvis fartøjer ikke fører en af de medlemsstaters flag, der er opregnet i artikel 1 i forordning nr. 530/2008.

94. Der skal dermed i forbindelse med undersøgelsen af proportionalitetsprincippet tages udgangspunkt i en analyse i tre faser, hvor det for det første er egnetheden, for det andet nødvendigheden og for det tredje forholdsmæssigheden af foranstaltningen, der skal kontrolleres<sup>57</sup>.

#### a) Bedømmelseskriterium

93. Det skal understreges, at proportionalitetsprincippet, der er et af fællesskabsrettens grundlæggende principper, indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det med de pågældende retsforskrifter lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være

95. Domstolen har imidlertid udtalt, at domstolskontrollen, når fællesskabslovgiver har et vidt skøn — som på landbrugsområdet, herunder fiskeri — skal begrænses til en undersøgelse af, om den pågældende foranstaltning er behæftet med åbenbare fejl eller magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for

56 — Jf. i denne retning dom af 11.6.2009, sag C-33/08, Agrana Zucker, Sml. I, s. 5035, præmis 31, og af 7.9.2006, sag C-310/04, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 7285, præmis 97, dommen i sagen Jippes m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 30, præmis 81, samt dom af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 41, og af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 13.

57 — Jf. f.eks. i forbindelse med dette kriterium om tre faser ved vurderingen af proportionalitetsprincippet mit forslag til afgørelse fremsat den 21.1.2010 i sag C-365/08, Agrana Zucker, punkt 60 (dom af 20.5.2010, Sml. I, s. 4341). Hvad angår proportionalitetsprincippets opbygning i tre faser, jf. i litteraturen f.eks. D. Simon, *Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de Justice des Communautés Européennes*, *Petites affiches*, nr. 46/2009, s. 17, punkt 20 ff., G. de Búrca, *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, *Yearbook of European Law*, bind 13 (1993), s. 113, W. Van Gerven, *The Effect of Proportionality on the Actions of Member States of the European Community: National Viewpoints from Continental Europe*, E. Ellis, *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Oxford og Portland, 1999, s. 37.



sit skøn<sup>58</sup>. På grund af fællesskabslovgivers vide skøn på området for den fælles landbrugspolitik kan en sådan foranstaltning ifølge Domstolen kun kendes for ulovlig, hvis den er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som den kompetente institution forfølger<sup>59</sup>.

96. Således som jeg allerede har understreget i mit forslag til afgørelse i sagen Azienda Agricola<sup>60</sup> og i sagen Agrana Zucker<sup>61</sup>, og således som generaladvokat Sharpston anførte i Zuckerfabrik Jülich-sagen<sup>62</sup>, forekommer en sådan begrænsning af kontrollen med proportionaliteten til en kontrol af foranstaltningens hensigtsmæssighed ikke overbevisende<sup>63</sup>.

58 — Jf. f.eks. domme nævnt ovenfor i fodnote 30, nemlig dommen i sagen Jippes m.fl., præmis 80, i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 23, og i sagen Unitymark og North Sea Fishermen's Organisation, præmis 55.

59 — Jf. f.eks. domme nævnt ovenfor i fodnote 56, nemlig dommen i sagen Fedesa m.fl., præmis 14, og i sagen Crispoltoni m.fl., præmis 42, og dommen i sagen Jippes m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 30, præmis 82, samt dom af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 80.

60 — Nævnt ovenfor i fodnote 29, punkt 61.

61 — Nævnt ovenfor i fodnote 57, præmis 64.

62 — Generaladvokat E. Sharpstons forslag til afgørelse fremsat den 14.6.2007 i de forenede sager C-5/06 og C-23/06 — C-36/06, Zuckerfabrik Jülich, Sml. I, s. 3231, præmis 65.

63 — Jeg skal tilføje, at i dommen i sagen Vodafone m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 32, præmis 51-71, foretog Domstolen ved kontrollen af en fællesskabsforordnings lovlighed, på trods af fællesskabslovgivers vide skøn, en undersøgelse i tre faser af proportionaliteten, eftersom den undersøgte foranstaltningens egnethed (præmis 55-60), nødvendighed (præmis 61-68) og forholdsmæssighed (præmis 69).

97. Betingelserne om egnethed, nødvendighed og forholdsmæssighed er nemlig ikke udtryk for en rangordning af de forskellige bestanddele i et og samme begreb. Det er udelukkende ved kontrollen af nødvendigheden og forholdsmæssigheden, at de af fællesskabslovgiver forfulgte formål og individets rettigheder sættes »i forhold til hinanden«<sup>64</sup>. Hvis Domstolen alene undersøger en foranstaltningens egnethed, gennemfører den ikke en kontrol af forholdsmæssigheden, men udelukkende en objektiv kontrol af fællesskabslovgivers udøvelse af skønsbeføjelsen<sup>65</sup>.

98. Det skal dermed efter min opfattelse, ligeledes inden for den fælles landbrugspolitik, herunder fiskeri, tages udgangspunkt i en undersøgelse af proportionaliteten i tre faser, men henset til fællesskabslovgivers vide skøn skal denne undersøgelse begrænses til, om den pågældende foranstaltning er åbenbart uegnet, åbenbart unødvendig eller åbenbart uforholdsmæssig<sup>66</sup>. Dette overholder fællesskabslovgivers råderum til at træffe komplekse politiske, økonomiske eller sociale

64 — Jf. mit forslag til afgørelse i sagen Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 29, punkt 63, og i sagen Agrana Zucker, nævnt ovenfor i fodnote 57, punkt 66.

65 — Jf. mit forslag til afgørelse i sagen Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 29, punkt 63, og i sagen Agrana Zucker, nævnt ovenfor i fodnote 57, punkt 66.

66 — Jf. mit forslag til afgørelse i sagen Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 29, punkt 64, og i sagen Agrana Zucker, nævnt ovenfor i fodnote 57, punkt 70.

beslutninger og forhindrer, at Domstolen erstatte disse beslutninger med sin egen vurdering.

systematisk måde<sup>67</sup>. En foranstaltning er dermed åbenbart uegnet, hvis den allerede umiddelbart ikke sikrer, at det omhandlede formål opfyldes, eller hvis den allerede umiddelbart ikke sikrer, at målet nås på en sammenhængende og systematisk måde.

b) Vurdering af tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet

99. Først skal formålet med den omtvistede foranstaltning om forbud mod landing af tun defineres. Således som det fremgår af tiende betragtning til forordning nr. 530/2008, er denne foranstaltnings formål at håndhæve effektiviteten af de foranstaltninger, der er udformet med henblik på at foregribe en alvorlig trussel mod bevarelsen af tunfiskebestanden.

102. Det er min opfattelse, at foranstaltningen med forbud om landing af tun i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 530/2008 ikke i sig selv er åbenbart uegnet til at opfylde formålet om at håndhæve effektiviteten af de foranstaltninger, der er udformet med henblik på at foregribe en alvorlig trussel mod bevarelsen af tunfiskebestanden.

100. Det skal derefter efterprøves, om denne foranstaltning er åbenbart uegnet, åbenbart unødvendig eller åbenbart uforholdsmæssig i forhold til de forfulgte formål.

103. Denne fællesskabsforanstaltning ville i sig selv være åbenbart uegnet, hvis det var helt udelukket, at den kunne påvirke fiskeriet med fartøjer fra tredjelande. Det skal i denne henseende understreges, at fællesskabslovgiver råder over en vid skønsmæssig indendørs fælles landbrugs politik, herunder fiskeriet. Dette svarer til det politiske ansvar, som lovgiver har i forbindelse med gennemførelsen

i) Undersøgelse af foranstaltningens åbenbare uegnethed

101. I medfør af fast retspraksis er en foranstaltning kun egnet til at sikre et givent formål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå målet på en sammenhængende og

67 — Jf. i denne retning dom af 6.3.2007, forenede sager C-338/04, C-359/04 og C-360/04, *Placanica m.fl.*, Sml. I, s. 1891, præmis 53 og 58, af 17.7.2008, sag C-500/06, *Corporación Dermoestética*, Sml. I, s. 5785, præmis 39 og 40, og af 10.3.2009, sag C-169/07, *Hartlauer*, Sml. I, s. 1721, præmis 55, som ganske vist vedrører vurderingen af en national lovgivnings forholdsrigdom, men som ligeledes kan finde analog anvendelse på vurderingen af fællesskabsforanstaltningers forholdsrigdom. Jf. f.eks. også generaladvokat J. Kokotts forslag til afgørelse fremsat den 6.5.2010 i sag C-499/08, *Andersen*, som endnu verserer, punkt 57 og den deri nævnte retspraksis.

af den fælles landbrugspolitik<sup>68</sup>. Kommissionen har i forbindelse med sin skønsbepøjelse åbenbart fundet, at foranstaltningen om forbud mod landing af tun ligeledes har (eller kan have) indflydelse på fiskeriet med fartøjer fra tredjelande, fordi det er muligt, at — uden foranstaltningen om forbud mod landing — notfartøjer fra disse stater, som ikke er omhandlet i forordning nr. 530/2008, begynder at fiske tun i større mængder med henblik på at sælge dem til erhvervsdrivende i Fællesskabet. Denne foranstaltning er derfor efter min opfattelse ikke i sig selv åbenbart uegnet til at opfylde formålet om bevarelse af tunfiskebestanden.

disse spanske notfartøjer kunne fiske tun en uge mere, begyndte forbuddet mod landing af tun ligeledes en uge senere for deres vedkommende. Det er derfor efter min opfattelse ikke fuldstændigt sammenhængende og systematisk, at fiskeopdrætterne i Fællesskabet ikke kunne købe tun fra notfartøjer fra tredjelande i perioden fra den 16. til den 23. juni 2008, men at de uden begrænsninger kunne købe dem fra spanske notfartøjer. Det er nemlig muligt, at de spanske fartøjers fiskeritilladelse medførte den bekymring, der er nævnt i ovenstående punkt i dette forslag til afgørelse, fordi de spanske fartøjer havde mulighed for at fiske en større mængde tun og sælge den til fiskeopdrættere i andre medlemsstater. Foranstaltningen om forbud mod landing, som vedrører fartøjer fra tredjelande, bliver på grund af denne manglende sammenhæng materielt uden genstand og er således åbenbart uegnet til at opfylde formålet.

104. Sammenhængen mellem foranstaltningen om forbud mod landing af tun i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 530/2008 og foranstaltningen om forbud mod landing i medfør af artikel 3, stk. 2, forekommer mig imidlertid problematisk. Det skal anføres, at forordning nr. 530/2008 ud over forbuddet mod landing af tun i medfør af artikel 3, stk. 1, ligeledes i stk. 2 indeholder et analogt forbud mod landing af tun fanget af notfartøjer, der fører spansk flag. For så vidt som

105. Foranstaltningen om forbud mod landing af tun i medfør af artikel 3 i forordning nr. 530/2008 er dermed efter min opfattelse uegnet til at opfylde formålet om at håndhæve effektiviteten af de foranstaltninger, der er udformet med henblik på at foregribe en alvorlig trussel mod bevarelsen af tunfiskebestanden.

68 — Jf. mit forslag til afgørelse i sagen Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 29, punkt 37.

ii) Undersøgelse af, om foranstaltningen er åbenbart nødvendig

først trådte i kraft den 23. juni 2008 ligesom forbuddet for de spanske fartøjer. Man indførte imidlertid atter en usammenhængende foranstaltning om forbud mod landing af tun.

106. Såfremt Domstolen måtte antage, at foranstaltningen om forbud mod landing af tun ikke er åbenbart uegnet til at opfylde formålet om at håndhæve effektiviteten af de foranstaltninger, der er udformet med henblik på at foregribe en alvorlig trussel mod bevarelsen af tunfiskebestanden, skal det subsidiært efterprøves, om foranstaltningen om forbud mod landing er åbenbart unødvendig. Inden for de områder, hvor lovgiver har en vid skønsbeføjelse, skal undersøgelsen af nødvendigheden nemlig begrænse sig til en efterprøvelse af, om der blandt flere foranstaltninger, der er egnede til at opfylde formålet, *åbenbart* findes en anden foranstaltning, som er mindre indskrænkende for de pågældende interesser eller en ret, der er beskyttet i medfør af loven.

108. Det er derfor min opfattelse, at det ikke kan fastslås, at foranstaltningen om forbud mod landing af tun i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 530/2008 er åbenbart unødvendig for at opfylde formålet om bevarelse af tunfiskebestanden.

iii) Undersøgelse af foranstaltningens uforholdsmæssighed

107. Der er efter min opfattelse intet forhold, som gør det muligt at konkludere, at der åbenbart findes en anden foranstaltning, som er mindre indskrænkende for de pågældende interesser eller den ret, som er beskyttet i medfør af loven. Det kan ganske vist anføres, at foranstaltningen om forbud mod landing af tun, der er fanget af notfartøjer fra tredjelande, ikke var åbenbart nødvendig for at opfylde formålet, fordi det allerede til dette formål var tilstrækkeligt, at forbuddet mod landing af tun fanget af notfartøjer fra tredjelande

109. Såfremt Domstolen måtte antage, at foranstaltningen om forbud mod landing af tun er hverken åbenbart uegnet eller åbenbart unødvendig, skal det subsidiært også undersøges, om den er uforholdsmæssig, nemlig afvejningen af de berørte interesser hos de personer, der udøver virksomheden, og interessen i at bevare tunfisken. Der er efter min opfattelse intet forhold, som kan rejse den mindste tvivl om, at en sådan foranstaltning er forholdsmæssig. Selv om de erhvervsdrivende, der udøver denne virksomhed, lider økonomiske tab på grund af foranstaltningen om forbud mod landing af tun, gør prioriteterne vedrørende bevarelsen af tunfisken utvivlsomt udslaget. Såfremt Domstolen

måtte antage, at foranstaltningen om forbud mod landing af tun hverken er åbenbart uegnet eller åbenbart unødvendig, er denne foranstaltning efter min opfattelse derfor ikke åbenbart uforholdsmæssig.

c) Følger af tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet

111. Det skal endelig efterprøves, hvilke følger der er af en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet for gyldigheden af forordning nr. 530/2008. Det skal frem for alt efterprøves, om hele forordningen eller kun dennes artikel 3 er ugyldig på grund af tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet.

iv) Konklusion

110. Det skal derfor fastslås, at artikel 3 i forordning nr. 530/2008 ikke bestemmer, at erhvervsdrivende i Fællesskabet ikke kan udøve virksomhed med landing, anbringelse i bure med henblik på opfødning eller opdræt og omladning af tun, der er fanget inden den dato, hvor fiskeriet blev indstillet ved forordning nr. 530/2008, hvorfor der ikke opstår noget spørgsmål om denne foranstaltnings forholdsmæssighed. En foranstaltning i henhold til forordningens artikel 3, i medfør af hvilken erhvervsdrivende i Fællesskabet ikke kan udøve virksomhed med landing, anbringelse i bure med henblik på opfødning eller opdræt og omladning af tun, der er fanget af notfartøjer, der ikke fører en af de medlemsstaters flag, der er omhandlet i forordning nr. 530/2008, er derimod ikke i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

112. I medfør af fast retspraksis kan en fællesskabsretsakt kun annulleres delvis, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt<sup>69</sup>. Dette krav om udskillelse er i øvrigt ikke opfyldt, hvis følgen af den delvise annulation er en ændring af det materielle indhold<sup>70</sup>.

113. Det skal i denne sag anføres, at artikel 3 i forordning nr. 530/2008 er udformet således, at den let kan udskilles fra forordningens øvrige artikler. Selv hvis denne artikel, som indeholder foranstaltningen om forbud

69 — Der er i denne henseende ganske vist tale om fast retspraksis vedrørende en sag om ugyldighed, men den kan finde analog anvendelse i forbindelse med analysen af et præjudicielt spørgsmål om en fællesskabsakts gyldighed, jf. f.eks. dom af 10.12.2002, sag C-29/99, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 11221, præmis 45 og 46, af 21.1.2003, sag C-378/00, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 937, præmis 30, og af 30.9.2003, sag C-239/01, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 10333, præmis 33.

70 — Jf. f.eks. dom af 31.3.1998, forenede sager C-68/94 og C-30/95, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1375, præmis 257, og domme nævnt ovenfor i fodnote 69, nemlig dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 46, og i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 34.

om landing af tun, annulleres, finder forbudet mod fiskeri i henhold til forordningens artikel 1 og 2 fortsat anvendelse uden andre følger.

1. Sondring mellem spanske fartøjer og fartøjer, der fører græsk, italiensk, fransk, cyprisk og maltesisk flag

114. Artikel 3 i forordning nr. 530/2008 er dermed efter min opfattelse ugyldig på grund af en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

a) Spørgsmålet, om sondringen mellem spanske fartøjer og andre fartøjer er begrundet

116. Først skal spørgsmålet, om sondringen mellem spanske notfartøjer på den ene side og notfartøjer, der fører græsk, italiensk, fransk, cyprisk og maltesisk flag, på den anden side, er begrundet, behandles.

#### E — *Det sjette spørgsmål*

115. Den forelæggende ret har med det sjette spørgsmål nærmere bestemt spurgt, om forordning nr. 530/2008 er ugyldig, fordi den tilsidesætter princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i den i artikel 12 EF omhandlede forstand, for så vidt som forordningen ikke alene sonder mellem notfartøjer, der fører spansk flag, og fartøjer, der fører græsk, italiensk, fransk, cyprisk og maltesisk flag, men ligeledes mellem fartøjer fra disse seks stater og fartøjer fra andre medlemsstater<sup>71</sup>.

117. Således som det fremgår af fast retspraksis, kræver ligebehandlingsprincippet, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet<sup>72</sup>.

118. Kommissionen har i de skriftlige indlæg vedrørende dette spørgsmål først til sit forsvar bemærket, at der hvad angår fartøjer,

71 — Der forstås ved »andre« medlemsstater frem for alt Portugal, som var tildelt en kvote på 518,96 tons på grundlag af bilaget til forordning nr. 446/2008. De andre medlemsstater, som forordning nr. 530/2008 ikke henviser til, var tildelt en samlet kvote på 60 tons.

72 — Jf. f.eks. dom af 17.10.1995, sag C-44/94, Fishermen's Organisations m.fl., Sml. I, s. 3115, præmis 46, af 30.3.2006, forenede sager C-87/03 og C-100/03, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 2915, præmis 48, af 19.4.2007, sag C-134/04, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 54, præmis 28, og af 8.11.2007, sag C-141/05, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 9485, præmis 40.

der fører spansk flag, ikke er tale om forskelsbehandling, fordi der efter vurderingen af det faktiske fiskeri ikke var risiko for, at spanske fartøjer overskred den kvote, Spanien var blevet tildelt. Kommissionen har endvidere anført, at spanske fartøjers objektive situation (antallet af fartøjer i forhold til den kvote, Spanien var tildelt) var anderledes end situationen for andre fartøjer. Kommissionen anførte under retsmødet, at spanske fartøjers situation var anderledes, fordi fiskerisæsonen i Spanien begyndte en uge senere. Hovedparten af de spanske notfartøjer fisker nemlig tun ved De Baleariske Øer, hvor havet har en passende temperatur for tun en uge senere end andre steder<sup>73</sup>.

119. I forbindelse med sondringen mellem spanske notfartøjer og andre notfartøjer, som forordning nr. 530/2008 finder anvendelse på, har Kommissionen dermed fremsat tre argumenter: For det første den manglende konkrete risiko for, at spanske notfartøjer udtømmer kvoten, for det andet den objektivt anderledes situation for spanske notfartøjer, på grundlag af hvilken der i intet tilfælde var risiko for, at disse fartøjer udtømte deres kvote, og for det tredje den objektivt anderledes situation for

spanske notfartøjer, fordi de fisker i farvande, som opnår en passende temperatur til fiskeri af tun en uge senere.

120. Efter min opfattelse begrundes Kommissionens argumenter ikke en forskellig behandling af spanske fartøjer og andre fartøjer i denne sag.

121. Kommissionen har for det første hverken i de skriftlige indlæg eller under retsmødet omtalt nogen oplysning, som gør det klart, at de spanske fartøjers kvoter først ville være udtømt den 23. juni 2008 og ikke den 16. juni 2008. Kommissionen har ikke fremlagt nogen oplysning, som godtgør, at den mængde, som spanske fartøjer havde fanget i perioden forud for forordningens vedtagelse, var mindre end fangstmængden for fartøjer fra andre medlemsstater. Kommissionen har derimod i de skriftlige indlæg selv anført, at spanske notfartøjers fangst i perioden fra den 27. maj 2008 til den 23. juni 2008 var større end franske notfartøjers fangst<sup>74</sup>. Det er i denne forbindelse ganske vist blevet påberåbt, at angivelserne vedrørende den af franske fartøjer gennemførte fangst ikke kunne være korrekt, fordi satellitovervågningssystemerne ikke fungerede i et vist tidsrum. På trods af

73 — Kommissionen anførte under retsmødet, at havet skal have en vis temperatur — mellem 17 og 24° C — for, at tunfisken er til stede.

74 — Jf. punkt 35 i og bilag 6 til Kommissionens skriftlige indlæg.

formodningerne om uregelmæssigheder er det ikke blevet angivet, hvilke mængder de franske fartøjer reelt har fanget i forhold til de spanske fartøjer.

forskellige behandling af notfartøjer, der fører spansk flag, og fartøjer, der fører græsk, italiensk, fransk, cypriotisk og maltesisk flag, ikke er objektivt berettiget.

122. Det fremgår i øvrigt af ICCAT-rapporten vedrørende spanske fartøjers konkrete fangster i 2008 (på grundlag af alle fiskerimetoder), at den skønnede fangst for spanske fartøjer var 2 938 tons i Atlanterhavet og 2 465 tons i Middelhavet, hvilket giver 5 403 tons samlet<sup>75</sup>. Dette udgør 99,3 % af den kvote, Spanien var tildelt for 2008, som var på 5 428,46 tons. I henhold til oplysninger fra samme kilde var Spanien dermed hvad angår det skønnede fiskeri meget tættere på sin kvote end Frankrig og Italien<sup>76</sup>.

124. Det skal for det andet efterprøves, om det kan antages, at der ikke var *teoretisk* mulighed for, at spanske notfartøjer kunne nå, eller rettere overskride, den kvote, Spanien var tildelt, inden den 23. juni 2008. Jeg kan ikke tilslutte mig denne antagelse.

123. Da der ikke foreligger konkrete oplysninger, som godtgør, at der ikke var nogen risiko for, at spanske notfartøjer ville nå, eller rettere overskride, den kvote, som Spanien var tildelt, er det min opfattelse, at den

125. Det fremgår for det første af Kommissionens skriftlige indlæg, at hver medlemsstats kvote blev fordelt i forhold til det antal fartøjer, som denne stat havde til sin rådighed. Kommissionen har i de skriftlige indlæg anført, at der i Fællesskabet i 2008 var 131 notfartøjer fordelt således: 1 cypriotisk, 4 maltesiske, 6 spanske, 16 græske, 36 franske og 68 italienske<sup>77</sup>. Kommissionen har i denne henseende f.eks. anført, at kvoten for de 32 franske fartøjer på mere end 24 meter i 2008 var blevet fastsat som individuelle kvoter på 110-120 tons pr. fartøj. Den individuelle kvote for de 68 italienske fartøjer var blevet fastsat til 52 tons. Den individuelle kvote for de seks spanske fartøjer var blevet fastsat til mellem 251 og 352 tons. Det fremgår af disse oplysninger, at forholdet mellem antallet af fartøjer og den kvote, som Spanien var tildelt, ikke kan

75 — Jf. Report for biennal period, 2008-09, Part II (2009) — Vol. 2, der er til rådighed på hjemmesiden [www.iccat.int/Documents/BienRep/REP\\_EN\\_08-09\\_II\\_2.pdf](http://www.iccat.int/Documents/BienRep/REP_EN_08-09_II_2.pdf), s. 125 og 126 (BFT-Table 1. Estimated catches (t) of northern bluefin tuna (*Thunnus thynnus*) by major area, gear and flag).

76 — Det skønnede fiskeri for Frankrig var 253 tons for det østlige Atlanterhav og 2 670 tons for Middelhavet i 2008, hvilket svarer til 59,72 % af Frankrigs kvote, som i 2008 var på 4 894,19 tons i medfør af bilaget til forordning nr. 446/2008. Det skønnede fiskeri for Italien var (i Middelhavet) på 2 234 tons (ibidem), hvilket udgør 53,67 % af Italiens kvote, som i 2008 var på 4 162,71 tons i medfør af bilaget til forordning nr. 446/2008.

77 — Jf. punkt 32 i Kommissionens skriftlige indlæg.



begrunde en forskellig behandling af spanske fartøjer og fartøjer fra andre medlemsstater, fordi den eksisterende kvote er fordelt i forhold til det antal fartøjer, som hver af de pågældende medlemsstater har. Kommissionen har i øvrigt selv i syvende betragtning til forordning nr. 530/2008 anført, at »den daglige fangstkapacitet for *et enkelt* notfartøj [er] så stor, at det tilladte fangstniveau kan nås eller overskrides meget hurtigt«<sup>78</sup>. Hvis kvoten dermed kan nås ved et enkelt notfartøjs fangster, kan man efter min opfattelse ikke tage det argument til følge, hvorefter spanske notfartøjer i intet tilfælde kunne nå den tildelte kvote.

oplysninger foregik ca. 70 % af fiskeriet af tun med notgarn<sup>81</sup>, hvilket betyder, at det var forudsat, at de spanske notfartøjer i 2008 ville fange ca. 3 800 tons tun (dvs. 70 % af hele den spanske kvote). Hvis de spanske fartøjer hver uge fiskede med samme kapacitet som i perioden fra den 27. maj 2008 til den 23. juni 2008, ville fangstmængden på 3 800 tons blive nået på ti eller elleve uger. Henset til det forhold, at fiskesæsonen i Spanien varede 25 uger<sup>82</sup>, kan det efter min opfattelse ikke antages, at der ikke var teoretisk mulighed for, at de spanske notfartøjer ville nå kvoten for 2008.

126. Det fremgår for det andet af Kommissionens skriftlige indlæg, at de spanske fartøjer i perioden fra den 27. maj 2008 til den 23. juni 2008 (altså fire uger) fangede 1 404,427 tun<sup>79</sup>. Dette betyder, at de i gennemsnit har fanget mere end 351 tons tun om ugen. Tunfiskekvoten var i 2008 for Spanien fastsat til 5 428,46 tons<sup>80</sup>. Ifølge Kommissionens

127. Kommissionen anførte for det tredje under retsmødet, at de spanske notfartøjers objektive situation er anderledes, fordi de farvande, hvori disse fartøjer fanger tun, først når den passende temperatur for fiskeri en uge senere. Jeg kan ikke tilslutte mig dette argument. Hvis Kommissionens antagelse var begrundet, ville fiskesæsonen for tun, således som den er fastsat i forordning nr. 1559/2007, være en uge længere i Spanien end i de andre medlemsstater<sup>83</sup>. Hvis denne faktor var af reel betydning for fiskeriet, således som

78 — Min fremhævelse.

79 — Jf. bilag 6 til Kommissionens skriftlige indlæg.

80 — Jf. bilaget til forordning nr. 446/2008.

81 — Jf. punkt 31 i Kommissionens indlæg.

82 — Således som det fremgår af bilag 6 til Kommissionens skriftlige indlæg.

83 — Artikel 5, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1559/2007 forbyder fiskeri af tun fra den 1.6. til den 31.12. i det østlige Atlanterhav og i Middelhavet med store pelagiske langlinefartøjer på over 24 m og med notfartøjer.

Kommissionen har anført, ville det allerede være anført i forordning nr. 1559/2007, at Spanien kunne fange tun en uge længere end alle de andre medlemsstater.

flag, tilsidesætter princippet om forbud mod forskelsbehandling.

b) Følger af tilsidesættelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling

128. Det skal endelig understreges, at det er usammenhængende at anføre, at der er en alvorlig trussel mod bevarelsen af tunfiskebestanden, mens der samtidig gives Spanien tilladelse til at fange en uge yderligere. Kommissionen har i forbindelse med sin skønsebeføjelse fundet, at der faktisk er en alvorlig trussel mod bevarelsen af tunfiskebestanden. Kommissionen skal på grund af denne konstatering behandle alle de medlemsstater, der er berørt af forordning nr. 530/2008, på samme måde. Hvis bestanden af en type fisk faktisk er truet, er den truet på hele fisketerritoriet uafhængigt af det forhold, at visse medlemsstater endnu ikke har udtømt deres kvote<sup>84</sup>.

130. Det skal også efterprøves, hvilke følger konstateringen af, at forordning nr. 530/2008 tilsidesætter princippet om forbud mod forskelsbehandling, har for forordningens gyldighed. Det skal nærmere bestemte efterprøves, om tilsidesættelsen af dette princip medfører, at forordningen er helt ugyldig, eller om det kun er visse af dens artikler, der er ugyldige.

131. Ifølge fast retspraksis kan en fællesskabsretsakt kun annulleres delvis, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt<sup>85</sup>. Dette krav om udskillelse er i øvrigt ikke opfyldt, hvis følgen af den delvise annullation er en ændring af det materielle indhold<sup>86</sup>. I medfør af Domstolens praksis skal to betingelser dermed være opfyldt for en delvis annullation: muligheden for

129. Det er derfor min opfattelse, at forordning nr. 530/2008 på grund af den forskellige behandling af notfartøjer, der fører spansk flag, og notfartøjer, der fører græsk, italiensk, fransk, cypriotisk og maltesisk

84 — Dette illustreres af de aktuelle foranstaltninger, der er vedtaget på grundlag af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3271/2002. Jf. de foranstaltninger, der er nævnt ovenfor i punkt 67 i dette forslag til afgørelse.

85 — Der er i denne henseende ganske vist tale om fast retspraksis vedrørende en sag om ugyldighed, men den kan finde analog anvendelse i forbindelse med analysen af et præjudicielt spørgsmål om en fællesskabsakts gyldighed, jf. f.eks. domme nævnt ovenfor i fodnote 69, nemlig dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 45 og 46, i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, præmis 30, og i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 33.

86 — Jf. f.eks. dommen i sagen Frankrig m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 70, præmis 257, og domme nævnt ovenfor i fodnote 69, nemlig dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 46, og i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 34.

at udskille de elementer, der skal annulleres, og opretholdelsen af retsaktens materielle indhold.

132. Efter min opfattelse fører tilsidesættelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling i denne sag for det første til, at artikel 1 og 2 i forordning nr. 530/2008, som har den virkning, at spanske notfartøjer behandles gunstigere end andre af de af forordningen omfattede fartøjer, er ugyldige. Forordningens artikel 1 og 2 tilsidesætter samlet princippet om forbud mod forskelsbehandling og skal dermed annulleres.

133. Såfremt Domstolen i forbindelse med vurderingen af foreneligheden med proportionalitetsprincippet (det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål) ikke annullerer artikel 3, skal denne artikel efter min opfattelse annulleres i denne forbindelse som en følge af annullationen af artikel 1 og 2 i forordning nr. 530/2008. Foranstaltningen om forbud mod landing af tun giver nemlig ikke mening, hvis der ikke er hjemmel for selve forbuddet mod fiskeri af tun. For så vidt som det imidlertid er min opfattelse, at artikel 3 allerede er ugyldig på grund af tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet<sup>87</sup>, er det kun forordningens artikel 1 og 2, der skal annulleres her.

134. Det er derfor min opfattelse, at artikel 1 og 2 i forordning nr. 530/2008 er ugyldige på grund af tilsidesættelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i artikel 12 EF's forstand.

2. Sondringen mellem de af forordning nr. 530/2008 omfattede fartøjer og de andre fartøjer

135. Spørgsmålet, om sondringen mellem de af forordning nr. 530/2008 omfattede notfartøjer (dvs. dem, der fører græsk, italiensk, fransk, cypriotisk og maltesisk flag) og alle andre notfartøjer<sup>88</sup> er begrundet, skal ligeledes undersøges.

136. Kommissionen anførte under retsmødet, at Portugal og andre medlemsstater ikke fanger tun med notfartøjer, men med andre metoder, og den anførte, at alle de medlemsstater, der fanger tun med notfartøjer, er omfattet af forordning nr. 530/2008.

87 — Jf. punkt 111-114 i dette forslag til afgørelse.

88 — Det fremgår af bilaget til forordning nr. 446/2008, at Portugal er tildelt en kvote på 518,96 tons, og at alle øvrige medlemsstater (med undtagelse af de af forordning nr. 530/2008 omfattede) er tildelt en samlet kvote på 60 tons.

137. Det skal dermed fastslås, at alle medlemsstater, der ikke er omfattet af forordning nr. 530/2008, var i en objektivt anderledes situation end de andre af forordningen omfattede medlemsstater. Ud fra dette synspunkt tilsidesætter forordning nr. 530/2008 dermed ikke princippet om forbud mod forskelsbehandling.

nr. 2371/2002, som tilsidesætter princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, således som beskyttet i medfør af artikel 47 i Unionens charter om grundlæggende rettigheder, og kontradiktionsprincippet, der er et almindeligt fællesskabsretligt princip.

*F — Det syvende, det ottende og det niende spørgsmål*

138. Den forelæggende ret har med det syvende, det ottende og det niende præjudicielle spørgsmål, der behandles samlet, i det væsentlige spurgt:

- for det første om forordning nr. 530/2008 er ugyldig, dels fordi princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, således som beskyttet i medfør af artikel 47 i Unionens charter om grundlæggende rettigheder, ikke blev overholdt i forbindelse med dens vedtagelse, dels fordi kontradiktionsprincippet, der er et almindeligt fællesskabsretligt princip, ikke blev overholdt, idet de berørte parter og medlemsstaterne ikke fik mulighed for at fremsætte skriftlige bemærkninger inden den anfægtede forordnings vedtagelse
- for det andet om forordning nr. 530/2008 er ugyldig, fordi den blev vedtaget på grundlag af artikel 7 i forordning

139. Jeg ønsker at understrege, navnlig i forbindelse med det niende præjudicielle spørgsmål, at dette sidste — således som Rådet understregede under retsmødet — ikke udelukkende vedrører gyldigheden af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002, som er uden relevans i denne sag. Den forelæggende rets spørgsmål skal imidlertid forstås således, at den ønsker oplyst, om artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002 er i strid med princippet om effektiv domstolsbeskyttelse og kontradiktionsprincippet, fordi den kun giver de andre medlemsstater ret til at udtrykke sig, når proceduren indledes på grundlag af en begrundet anmodning fra en medlemsstat, men ikke når proceduren iværksættes på Kommissionens initiativ.

140. Det skal dermed først efterprøves, om disse principper blev tilsidesat med forordning nr. 530/2008, og dernæst om de blev tilsidesat med artikel 7 i forordning nr. 2371/2002 — i begge tilfælde på betingelse af, at artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 er en egnet hjemmel for vedtagelsen af forordning nr. 530/2008.

1. Tilsidesætter forordning nr. 530/2008 princippet om effektiv domstolsbeskyttelse og kontradiktionsprincippet?

a) Formodet tilsidesættelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse

141. Det skal indledningsvis bemærkes, at i henhold til fast retspraksis er princippet om effektiv domstolsbeskyttelse et almindeligt fællesskabsretligt princip, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatnings-traditioner og er fastslået i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder<sup>89</sup>, og som endvidere er blevet bekræftet ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, proklameret i Nice den 7. december 2000<sup>90</sup>. Charterets artikel 47, stk. 1, bestemmer således, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænkede, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.

89 — Dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18 og 19, af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 14, af 27.11.2001, sag C-424/99, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 9285, præmis 45, af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677, præmis 39, af 19.6.2003, sag C-467/01, Eribrand, Sml. I, s. 6471, præmis 61, af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 37, og af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 335.

90 — EUT 2010 C 83, s. 389.

142. Jeg kan ikke se, hvordan den omstændighed, at de berørte parter og medlemsstaterne ikke har haft mulighed for at fremsætte skriftlige bemærkninger inden den anfægtede forordnings vedtagelse, har kunnet tilsidesætte princippet om effektiv domstolsbeskyttelse. Dette princip vedrører nemlig den domstolsbeskyttelse, der tilbydes efter, at akten allerede er blevet vedtaget. Denne domstolsbeskyttelse garanterer både medlemsstaterne og de andre berørte parter (fysiske eller juridiske personer), fordi de under overholdelse af betingelserne i artikel 230, stk. 2 og 4, EF<sup>91</sup> kan anlægge et annullations søgsmål til prøvelse af en sådan akt. En national ret kan ligeledes i forbindelse med en sag, der verserer for den, forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål om en fællesskabsretsakts gyldighed. Det er derfor min opfattelse, at princippet om effektiv domstolsbeskyttelse ikke er tilsidesat ved den manglende mulighed for at fremsætte bemærkninger i forbindelse med vedtagelsesproceduren for forordning nr. 530/2008.

b) Formodet tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet

143. I forbindelse med undersøgelsen af den formodede tilsidesættelse af

91 — Der er efter Lissabontraktatens ikrafttræden tale om artikel 263, stk. 2 og 4, TEUF.

kontradiktionsprincippet skal det efterprøves, om forordning nr. 530/2008 tilsidesætter dette princip, dels i forhold til medlemsstaterne, dels i forhold til de berørte parter som omhandlet i forordningens artikel 3.

med statsstøtte<sup>94</sup>. En kommissionsforordning er derimod i princippet en almenyldig retsakt, og Kommissionen, som vedtager denne akt, har under vedtagelsesproceduren ikke en almindelig forpligtelse til at give de berørte parter eller medlemsstaterne mulighed for at udtale sig om forordningen. Forordningen er nemlig i medfør af artikel 249, stk. 2, EF<sup>95</sup> en almenyldig akt, som er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

#### i) Overholdelse af kontradiktionsprincippet i forhold til medlemsstater

144. Hvad angår overholdelsen af kontradiktionsprincippet i forhold til medlemsstater fremgår det af Domstolens praksis, at princippet ikke kun finder anvendelse i forhold til borgerne, men derimod også i forhold til medlemsstaterne. Hvad angår medlemsstaterne er princippet anerkendt at gælde i sager iværksat af fællesskabsinstitutionerne mod en medlemsstat<sup>92</sup>. Kontradiktionsprincippet gælder dermed, når fællesskabsinstitutionerne indleder sager mod medlemsstaterne, såsom f.eks. en procedure i medfør af artikel 228 EF<sup>93</sup> eller en procedure forbundet

145. Det skal endvidere anføres, at den hjemmel, i henhold til hvilken forordning nr. 530/2008 er blevet vedtaget — artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 — bestemmer, at der på Kommissionens initiativ kan træffes hasteforanstaltninger<sup>96</sup>. For så vidt som der er tale om en hasteforanstaltning,

92 — Jf. f.eks. dom af 20.3.2003, sag C-3/00, Danmark mod Kommissionen, Sml. I, s. 2643, præmis 46, og af 13.9.2007, forenede sager C-439/05 P og C-454/05 P, Land Oberösterreich og Østrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 7141, præmis 36.

93 — Efter Lissabontraktatens ikrafttræden artikel 258 TEUF.

94 — Generaladvokat Sharpston har f.eks. i sit forslag til afgørelse fremsat den 15.5.2007 i de forenede sager C-439/05 P og C-454/05 P, Land Oberösterreich og Østrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 7141, punkt 79, anført, at kontradiktionsprincippet ligeledes finder anvendelse »bl.a. [...] i sager, hvor en persons rettigheder eller interesser kan blive berørt af en procedure, som en myndighed indleder mod den pågældende, og hvori han skal have mulighed for at udtale sig om de omstændigheder, som myndigheden agter at tage hensyn til«, og at »[d]et gælder [...] straffesager iværksat af en anklagemyndighed og mange administrative sager — på EU-området kan f.eks. nævnes Kommissionens undersøgelser i konkurrence- og dumpingsager eller traktatbrudsprocedurer i henhold til artikel 226 EF«.

95 — Efter Lissabontraktatens ikrafttræden artikel 288, stk. 2, TEUF.

96 — Proceduren er en anden, hvis foranstaltningen er vedtaget på grundlag af en medlemsstats anmodning. I så fald skal medlemsstaten i medfør af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002 samtidigt sende anmodningen til Kommissionen, de øvrige medlemsstater og de relevante regionale rådgivende råd, som kan sende deres eventuelle skriftlige bemærkninger til Kommissionen senest fem arbejdsdage efter modtagelse af anmodningen.

kan medlemsstaternes mulighed for at fremsætte bemærkninger forsinke hasteforanstaltningernes vedtagelse uforholdsmæssigt, og foranstaltningerne mister deres betydning. Foranstaltningernes betydning er netop, at de skal vedtages hurtigt og uden unyttig udskydelse, således at deres effektivitet garanteres<sup>97</sup>.

146. Det er derfor min opfattelse, at forordning nr. 530/2008 ikke tilsidesætter kontradiktionsprincippet i forhold til medlemsstater.

ii) Overholdelse af kontradiktionsprincippet i forhold til berørte parter

147. Hvad angår overholdelsen af kontradiktionsprincippet i forhold til andre berørte parter som omhandlet i artikel 3 i forordning

97 — Hvad angår spørgsmålet, om kontradiktionsprincippet tilsidesætter artikel 7 i forordning nr. 2371/2002, jf. punkt 153 ff. i dette forslag til afgørelse.

nr. 530/2008 skal det understreges, at i medfør af Domstolens faste praksis gælder kontradiktionsprincippet for enhver procedure, som kan munde ud i, at en fællesskabsinstitution træffer en beslutning, der berører visse personers interesser mærkbart<sup>98</sup>. Ligeledes skal det, ligesom i punkt 144 i dette forslag til afgørelse, atter i denne henseende understreges, at en kommissionsforordning er en almengyldig retsakt. Denne akt kan efter sit indhold ligeledes være en individuel retsakt, hvis det er godtgjort, at der efter sagens omstændigheder er tale om en beslutning eller flere beslutninger, som berører personer direkte og individuelt<sup>99</sup>. I denne sag er kriteriet om individuel berøring efter min opfattelse ikke opfyldt, fordi artikel 3 i forordning nr. 530/2008 generelt er rettet mod alle erhvervsdrivende i Fællesskabet, som kan lande, anbringe i bure med henblik på opfodning og opdræt såvel som omlande tun<sup>100</sup>. Forordning nr. 530/2008 kan derfor ikke anses for en beslutning, men derimod som en almengyldig retsakt, i forbindelse med hvilken Kommissionen ikke er forpligtet til at

98 — Jf. f.eks. dom af 10.7.2001, sag C-315/99 P, Ismeri Europa mod Revisionsretten, Sml. I, s. 5281, præmis 28, af 2.12.2009, sag C-89/08 P, Kommissionen mod Irland m.fl., Sml. I, s. 11245, præmis 50, og af 17.12.2009, sag C-197/09 RX-II, M mod EMEA, Sml. I, s. 12033, præmis 41.

99 — Jf. dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org.ref.: Rec. s. 197, på s. 223, hvor Domstolen udtalte, at »andre personer end en beslutnings adressater vil kun kunne påstå, at de berøres individuelt, hvis denne beslutning rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten«.

100 — Retten i Første Instans (nu Retten) har bekræftet dette i forbindelse med indehaverne af italienske notfartøjer i sin kendelse af 30.11.2009, forenede sager T-313/08 — T-318/08 og T-320/08 — T-328/08, Veromar di Tudisco Alfio & Salvatore m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 228\*, summarisk offentliggørelse, hvorved den afviste de af disse fartøjsindehavere anlagte sager om annullation af forordning nr. 530/2008, for så vidt som forordningen ikke berører dem individuelt. Retten i Første Instans har i sin argumentation understreget (præmis 45), at forordning nr. 530/2008 er en almengyldig akt.

garantere de berørte parter som omhandlet i forordningens artikel 3 retten til at fremsætte bemærkninger.

uforholdsmæssigt i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002, som skal vedtages hurtigt og uden unyttig udskydelse, således at deres effektivitet garanteres.

148. Det skal imidlertid tilføjes, at det fremgår af retspraksis, at selv hvis en forordning vedrører berørte parter direkte og individuelt, og de kan anfægte akten på grundlag af artikel 230, stk. 4, EF<sup>101</sup>, giver denne artikel ikke automatisk i sig selv individer ret til at fremsætte bemærkninger inden aktens vedtagelse<sup>102</sup>.

150. Det er derfor min opfattelse, at forordning nr. 530/2008 ikke tilsidesætter kontradiktionsprincippet i forhold til andre berørte parter som omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 530/2008.

2. Tilsidesætter artikel 7 i forordning nr. 2371/2002 princippet om effektiv domstolsbeskyttelse og kontradiktionsprincippet?

149. Det skal i øvrigt ligeledes understreges — som i punkt 145 i dette forslag til afgørelse — at berørte personers mulighed for at fremsætte bemærkninger forsinker hasteforanstaltningernes vedtagelse

151. Efter min opfattelse tilsidesætter artikel 7 i forordning nr. 2371/2002 heller ikke princippet om effektiv domstolsbeskyttelse og kontradiktionsprincippet.

a) Formodet tilsidesættelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse

101 — Efter Lissabontraktatens ikrafttræden artikel 263, stk. 4, TEUF. Det skal tilføjes, at søgsmålskompetencebetingelserne er blevet delvist ændret i artikel 263, stk. 4, TEUF, og at fysiske og juridiske personer ud over akter, som er rettet til dem, eller akter, som vedrører dem direkte og individuelt, kan anfægte bestemmelser, som vedrører dem direkte, men som ikke kræver gennemførelsesforanstaltninger. Hvad angår spørgsmålene om individers søgsmålskompetence i forbindelse med den fælles fiskeripolitik (inden Lisabontraktatens ikrafttræden), jf. f.eks. T. Markus, nævnt ovenfor i fodnote 19, s. 251 ff.

102 — Jf. f.eks. dom af 14.10.1999, sag C-104/97 P, Atlanta mod Det Europæiske Fællesskab, Sml. I, s. 6983, præmis 35.

152. Hvad angår spørgsmålet om tilsidesættelsen af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse skal jeg henvise til min argumentation i punkt 141 og 142 i dette forslag til



afgørelse. Af de grunde, der er anført i disse punkter, tilsidesætter artikel 7 i forordning nr. 2371/2002 efter min opfattelse ikke princippet om effektiv domstolsbeskyttelse.

hasteforanstaltninger for bevarelse af levende akvatiske ressourcer uforholdsmæssigt og mærkbart nedsætte deres effektivitet.

b) Formodet tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet

153. Det er ligeledes min opfattelse, at artikel 7 i forordning nr. 2371/2002 ikke tilsidesætter kontradiktionsprincippet eller berørte parters eller medlemsstaters ret til at fremsætte bemærkninger.

155. I medfør af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002 kan Kommissionen efter begrundet anmodning fra en medlemsstat eller på eget initiativ træffe hasteforanstaltninger til bevarelse af levende akvatiske ressourcer. I medfør af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 2371/2002 sender medlemsstaten anmodningen samtidigt til Kommissionen, de øvrige medlemsstater og de relevante regionale rådgivende råd. De kan sende deres eventuelle skriftlige bemærkninger til Kommissionen senest fem arbejdsdage efter modtagelse af anmodningen.

154. Hvad angår andre berørte parters (fysiske og juridiske personer) ret til at fremsætte bemærkninger skal jeg henvise til punkt 145 og 149 i dette forslag til afgørelse. Hvis enhver anden berørt part (fysiske og juridiske personer) havde ret til at fremsætte bemærkninger i forbindelse med en procedure for vedtagelse af hasteforanstaltninger, ville det forlænge proceduren for vedtagelse af

156. Når anmodningen om vedtagelse af hasteforanstaltninger er indgivet af en af dem, kan de andre medlemsstater dermed i medfør af artikel 7, stk. 2, fremsætte skriftlige bemærkninger. Modsat kan medlemsstaterne, når Kommissionen træffer hasteforanstaltninger på eget initiativ, ikke fremsætte sådanne bemærkninger. Et sådant regelsæt kan

umiddelbart synes usammenhængende, men den omstændighed, at medlemsstaterne ikke kan fremsætte bemærkninger, hvis Kommissionen træffer hasteforanstaltninger på eget initiativ, tilsidesætter efter min opfattelse ikke deres ret til at udtrykke sig.

G — *Det tiende spørgsmål*

157. Der skal nemlig tages hensyn til, at hvis en medlemsstat foreslår vedtagelse af hasteforanstaltninger, har Kommissionen åbenbart ikke anerkendt behovet for at træffe sådanne foranstaltninger, hvorfor andre medlemsstaters standpunkter kan være nyttige for Kommissionen for at tage objektivt stilling og samtidig forhindre, at en af medlemsstaterne misbruger muligheden for at foreslå, at der træffes hasteforanstaltninger. Dette gælder dog ikke, når hasteforanstaltninger træffes på Kommissionens initiativ. I så fald er behovet for at træffe foranstaltninger så åbenbart, at det allerede er anerkendt af Kommissionen, som kan træffe hasteforanstaltninger på grundlag af de oplysninger, den har til rådighed.

159. Det tiende præjudicielle spørgsmål er kun stillet subsidiært, og Domstolen er ikke forpligtet til at besvare det, hvis den annullerer forordning nr. 530/2008. Jeg vil ikke desto mindre herefter besvare dette spørgsmål for det tilfælde, at Domstolen ikke annullerer forordningen.

160. Den forelæggende ret har med det tiende spørgsmål nærmere bestemt spurgt, om artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 530/2008, såfremt Domstolen måtte fastslå, at denne forordning er gyldig, skal fortolkes således, at den forbyder erhvervsdrivende i Fællesskabet i EF-farvande eller -havne at godtage landing og anbringelse i bure med henblik på opdræt og opfødning af tun, der er fanget i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet af notfartøjer, der fører et tredjelandts flag.

158. Det er derfor min opfattelse, at artikel 7 i forordning nr. 2371/2002 ikke tilsidesætter kontradiktionsprincippet.

161. Dette spørgsmål skal efter min opfattelse besvares bekræftende.

162. For det første bekræftes denne fortolkning af ordene i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 530/2008, der i generelle vendinger taler om »notfartøjer«, men ikke udtrykkeligt om sådanne fartøjer, der fører græsk, fransk, italiensk, cypriotisk og maltesisk flag. Denne artikel er således bevidst blevet formuleret på en anden måde end forordningens artikel 12, stk. 1, hvor de af forordningen omfattede medlemsstater er udtrykkeligt nævnt. Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 530/2008 godtgør således klart, at den vedrører *alle* fartøjerne og ikke kun fartøjerne fra de nævnte medlemsstater.

164. Kommissionen har i øvrigt ligeledes bekræftet, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 530/2008 skal fortolkes således, at den vedrører forbuddet mod landing af tun fanget af notfartøjer fra en hvilken som helst stat, undtagen Spanien.

163. For det andet kommer man også til samme resultat ved en systematisk fortolkning af artiklen. Til forskel fra artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 530/2008, som er formuleret i generelle vendinger, omfatter stk. 2 udtrykkeligt en enkelt medlemsstat, nemlig Spanien. Man kan således takket være en systematisk fortolkning af forordningen konkludere, at Kommissionen — hvis den havde ønsket, at artikel 3, stk. 1, kun skulle vedrøre visse medlemsstater — udtrykkeligt havde angivet det i forordningens tekst.

165. Det tiende præjudicielle spørgsmål skal derfor efter min opfattelse besvares med, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 530/2008 skal fortolkes således, at den forbyder erhvervsdrivende i Fællesskabet i EF-farvande eller -havne at godtage landing, anbringelse i bure med henblik på opdræt, opfedning og omladning af tun, der er fanget i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet, selv hvis de er fanget af notfartøjer, der fører et tredjelands flag.

## VII — Forslag til afgørelse

166. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Prim'Awla tal-Qorti Civili (Republikken Malta) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

- »1) Gennemgangen af den adækvate karakter af hjemmelen og begrundelsen for Kommissionens forordning (EF) nr. 530/2008 af 12. juni 2008 om indførelse af hasteforanstaltninger gældende for notfartøjer, der fisker efter tun i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet, har intet frembragt, der kan rejse tvivl om forordningens gyldighed.
  
- 2) Forordning nr. 530/2008 tilsidesætter ikke erhvervsdrivendes, såsom sagsøgeren i hovedsagen, berettigede forventning.
  
- 3) Artikel 3 i forordning nr. 530/2008 er ugyldig på grund af tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet.
  
- 4) Artikel 1 og 2 i forordning nr. 530/2008 er ugyldige på grund af tilsidesættelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i artikel 12 EF's forstand.
  
- 5) Forordning nr. 530/2008 og artikel 7 i forordning nr. 2371/2002 tilsidesætter ikke princippet om effektiv domstolsbeskyttelse og kontradiktionsprincippet.«