

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

17. marts 2011 \*

I sag C-221/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (Malta) ved afgørelse af 4. juni 2009, indgået til Domstolen den 17. juni 2009, i sagen:

**AJD Tuna Ltd**

mod

**Direttur tal-Agricoltura u s-Sajd,**

**Avukat Generali,**

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne A. Arabadjiev, A. Rosas, A. Ó Caoimh og P. Lindh (refererende dommer),

\* Processprog: maltesisk.

generaladvokat: V. Trstenjak  
justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. maj 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

- AJD Tuna Ltd ved avukati J. Refalo og R. Mastroianni
- den maltesiske regering ved S. Camilleri, som befuldmægtiget, bistået af avukat A. Buhagiar
- den græske regering ved I. Chalkias og S. Papaïoannou, som befuldmægtigede
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato F. Arena
- Rådet for Den Europæiske Union ved M. Sims, G. Kimberley, A. Westerhof Löfflerova og M. Sammut, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved K. Banks, E. Depasquale og D. Nardi, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. september 2010,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden og fortolkningen af Kommissionens forordning (EF) nr. 530/2008 af 12. juni 2008 om indførelse af haste-foranstaltninger gældende for notfartøjer, der fisker efter tun i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet (EUT L 155, s. 9, herefter »forordningen«), og gyldigheden af artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik (EFT L 358, s. 59, herefter »grundforordningen«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag, der føres af AJD Tuna Ltd (herefter »AJD Tuna«) mod Direttur tal-Agricoltura u s-Sajd (landbrugs- og fiskeridirektorat) og Avukat Generali vedrørende en afgørelse, hvorved direktoratet forbød AJD Tuna at opkøbe eller importere tun til Malta med henblik på selskabets opdræts- og opfædningsvirksomhed, idet afgørelsen tilsigtede at gennemføre forordningen.

## Retsforskrifter

### *Grundforordningen*

- 3 Grundforordningen fastlægger den fælles fiskeripolitik for så vidt angår bevarelse, forvaltning og udnyttelse af fiskeressourcer.
  
- 4 Forordningens artikel 2 med overskriften »Mål« er affattet således:

»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 forbrugerinteresserne.

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

- a) klar afgrænsning af ansvaret på EF-plan, nationalt plan og lokalt plan
- b) en beslutningsproces, der er baseret på sund videnskabelig rådgivning, som giver rettidige resultater
- c) udstrakt inddragelse af de berørte parter i alle stadier af politikken lige fra udarbejdelse til gennemførelse
- d) overensstemmelse med andre EF-politikker, navnlig miljø-, social-, regional-, udviklings-, sundheds- og forbrugerbeskyttelsespolitikken.«

5 Forordningens artikel 5, der har overskriften »Genopretningsplaner«, præciserer følgende:

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

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

[...]«

- 6 Samme forordnings artikel 7, med overskriften »Hasteforanstaltninger truffet af Kommissionen« har følgende ordlyd:

»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 6 måneder. Kommissionen kan træffe en ny afgørelse om at videreføre hasteforanstaltningerne i højst 6 måneder.

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.

[...]

3. Hasteforanstaltningerne træder i kraft øjeblikkeligt. De meddeles til de berørte medlemsstater og offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

[...]«

- 7 Grundforordningens artikel 20, der har overskriften »Tildeling af fiskerimuligheder«, 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 tilde-  
ling 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.

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

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

8 Forordningens artikel 26, med overskriften »Kommissionens ansvar«, bestemmer:

»[...]

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 femten 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.

[...]«

### *De særlige bestemmelser om tunfiskeri*

#### Internationale bestemmelser

- 9 Den internationale konvention om bevarelse af tunfiskebestanden i Atlanterhavet (herefter »konventionen«), der er undertegnet i Rio de Janeiro (Brasilien) den 14. maj 1966 og trådt i kraft den 21. marts 1969, har hovedsageligt til formål at bevare og optimere forvaltningen af ressourcerne af tunfisk og tunlignende fisk i Atlanterhavet og de tilstødende farvande. Dette formål skal opnås gennem et udvidet samarbejde mellem de kontraherende parter for at opretholde populationerne af tunfisk og tunlignende fisk på niveauer, som vil give mulighed for en maksimal vedvarende fangst til anvendelse som levnedsmidler mv.
- 10 Til dette formål er de kontraherende parter enige om at oprette og opretholde en kommission, som benævnes Den Internationale Kommission for Bevarelse af Tunfiskebestanden i Atlanterhavet (herefter »ICCAT«), der har til opgave at virkeliggøre konventionens mål.

- 11 Ved Rådets afgørelse 86/238/EØF af 9. juni 1986 (EFT L 162, s. 33) godkendtes Den Europæiske Unions tiltrædelse af konventionen, som ændret ved den protokol, der er knyttet som bilag til slutakten fra konferencen af befuldmægtigede for stater, der er parter i konventionen, undertegnet den 10. juli 1984 i Paris. Tiltrædelsen skete med virkning fra den 14. november 1997. I overensstemmelse med konventionens artikel XIV, stk. 6, som affattet ved nævnte protokol, indtræder Unionen fra denne dato i de rettigheder og forpligtelser, som de medlemsstater har, der allerede var parter i konventionen. Unionen har derfor afløst dem i ICCAT.
- 12 ICCAT vedtog på sit årsmøde i november 2006 henstilling 06-05 om opstilling af en 15-årig genopretningsplan for almindelig tun (*Thunnus thynnus*) i det østlige Atlanterhav og Middelhavet.
- 13 For at genopbygge bestanden indeholder denne plan en række tiltag såsom gradvis reduktion af de samlede tilladte fangstmængder (herefter »TAC«) i perioden 2007-2010, fiskeribegrænsninger i visse områder og perioder, et nyt mindstemål for almindelig tun, foranstaltninger vedrørende sports- og fritidsfiskeri samt kontrolforanstaltninger og gennemførelse af ICCAT-ordningen for fælles international inspektion for at sikre, at planen bliver effektiv.

#### EU-retlige forskrifter

- 14 Rådet har i overensstemmelse med grundforordningens artikel 5 vedtaget 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 (EUT L 340, s. 8).

15 I henhold til artikel 1 i forordning nr. 1559/2007, fastsættes der ved denne forordning generelle regler for gennemførelsen af en flerårig genopretningsplan for almindelig tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet.

16 Tredje og femte betragtning til denne forordning har følgende ordlyd:

»(3) For at genopbygge bestanden [af almindelig tun] indeholder ICCAT's genopretningsplan en række tiltag såsom gradvis reduktion af de samlede tilladte fangstmængder (TAC'er) i perioden 2007-2010, fiskeribegrænsninger i visse områder og perioder [...]

[...]

(5) Det er derfor nødvendigt at gennemføre ICCAT's genopretningsplan permanent ved hjælp af en forordning om opstilling af en genopretningsplan som fastsat i artikel 5 i [grundforordningen] [...]«

17 I henhold til artikel 3 i forordning nr. 1559/2007 har ICCAT fastsat følgende TAC'er for bestanden af almindelig tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet: 28 500 tons for 2008, 27 500 tons for 2009 og 25 500 tons for 2010.

18 Forordningens artikel 4 indeholder følgende præcisering:

»1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til sikring af, at dens fartøjers og faststående tunfiskerens fiskeriindsats står i forhold til de fiskerimuligheder for almindelig tun, som medlemsstaten har til rådighed 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. [...]

3. Den årlige fangstplan skal

- a) bl.a. angive de fartøjer på over 24 meter, der er optaget på listen i artikel 12, og de individuelle kvoter, der er tildelt dem
- b) for fartøjer på mindre end 24 meter og faststående tunfiskerens angive mindst de kvoter, der er tildelt producentorganisationer eller grupper af fartøjer, der fisker med tilsvarende redskaber.

[...]«

19 Ifølge denne forordnings artikel 5, stk. 2, er notfiskeri efter almindelig tun forbudt i det østlige Atlanterhav og Middelhavet i perioden fra den 1. juli til den 31. december.

- 20 Samme forordnings artikel 12, stk. 1, bestemmer, at »hver medlemsstat sender senest den 31. januar 2008 elektronisk Kommissionen en liste over alle fiskerfartøjer, der fører dens flag, og som har fået særlig tilladelse til aktivt at fiske efter almindelig tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet«.
- 21 Rådet har i henhold til grundforordningens artikel 20 vedtaget forordning (EF) nr. 41/2007 af 21. december 2006 om fastsættelse for 2007 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 (EUT 2007 L 15, s. 1) og 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 (EUT L 19, s. 1).
- 22 Med disse forordninger har Rådet fastsat TAC'erne for de enkelte fiskerier og tildelt fiskerimulighederne pr. kvote til medlemsstaterne.
- 23 Det fremgår af disse forordningers bilag ID, at for så vidt angår almindelig tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet vedtages TAC'erne inden for rammerne af ICCAT. TAC'en for dette område og denne fiskeart er fastsat til 29 500 tons for 2007 og 28 500 tons for 2008. Ud af denne mængde er 9 397,70 tons for 2007 og 16 210,75 tons for 2008 blevet tildelt Fællesskabet og fordelt næsten udelukkende mellem Republikken Malta, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Cypern og Den Portugisiske Republik, idet de øvrige medlemsstater tilsammen alene rådede over en kvote på 30 tons for 2007 og 60 tons for 2008.

- 24 Fordelingen mellem medlemsstaterne i forordning nr. 40/2008 er efterfølgende blevet 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 (EUT L 134, s. 11).

### *Forordningen*

- 25 Kommissionen har vedtaget forordningen med hjemmel i grundforordningens artikel 7, stk. 1.

- 26 Første til fjerde, sjette til ottende og tiende betragtning til forordningen har følgende ordlyd:

»(1) Ved [...] forordning [...] nr. 40/2008 [...] fastsættes det, hvilken mængde tun EF-fiskerfartøjer i 2008 må fiske i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet.

(2) Ved [...] forordning [...] nr. 446/2008 [...] ændres den mængde tun, EF-fiskerfartøjer i 2008 må fiske i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet.

(3) Ved [...] forordning [...] nr. 1559/2007 [...] pålægges medlemsstaterne at oplyse Kommissionen om de individuelle kvoter, der er tildelt deres fartøjer på over 24 meter.

- (4) Den fælles fiskeripolitik er udformet således, at den skal sikre, at fiskerisektoren forbliver levedygtig på lang sigt gennem bæredygtig udnyttelse af de levende akvatiske ressourcer efter forsigtighedsprincippet.

[...]

- (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 [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 tunbestanden.
- (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 [...] nr. 1559/2007.

[...]

- (10) For at håndhæve effektiviteten af de foranstaltninger, der er udformet med henblik på at foregribe en alvorlig trussel mod bevarelsen af tunbestanden, bør Fællesskabets operatører også pålægges ikke at acceptere landinger, anbringelse i bur med henblik på opfedning eller opdræt og omladning af tun fanget af notfartøjer i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet.«

27 Forordningens artikel 1-3 har følgende ordlyd:

»*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.

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 2*

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.

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

## *Artikel 3*

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

2. Landinger, anbringelse i bur med henblik på opfødning 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.«

## **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 28 AJD Tuna Ltd, der har hjemsted på Malta, driver virksomhed med opdræt og opfodning af tun, som fanges levende i Middelhavet med henblik på videresalg til erhvervsdrivende. Selskabet ejer to havbrug til opdræt. Det ene har en maksimal opdrætskapacitet på 2 500 tons og det andet 800 tons.
- 29 Efter vedtagelsen af forordningen forbød Direttur tal-Agricoltura u s-Sajd AJD Tuna at erhverve og importere tun til Malta til selskabets aktiviteter.
- 30 Da AJD Tuna ikke kunne erhverve den mængde tun, som selskabet mente at være berettiget til, anlagde det sag ved Prim'Awla tal-Qorti Ċivili med påstand om erstatning for den skade, som selskabet hævder at have lidt som følge af det pågældende forbud, som udgjorde misbrug, var ulovligt og urimeligt.
- 31 Ifølge den forelæggende ret har AJD Tuna gjort gældende, at selskabet for 2008 af ICCAT har fået ret til at erhverve 3 200 ton tun til selskabets aktiviteter, og at selskabet følgelig købte disse mængder fra franske og italienske tunfiskere, inden fiskesæsonen begyndte. Forbuddet mod at opkøbe eller importere tun til Malta omfattede ikke kun tun, der var fanget i EU-farvande, men også tun fanget uden for EU-farvande. AJD Tuna kunne således ikke erhverve den mængde tun, som selskabet havde ret til at anbringe i sine havbrug.
- 32 Den forelæggende ret er således af den opfattelse, at tvistens afgørelse afhænger af forordningens gyldighed.

33 Under disse omstændigheder har Prim'Awla tal-Qorti Ċivili besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er [forordningen] ugyldig, fordi den tilsidesætter artikel 253 [EF], for så vidt som den ikke giver en tilstrækkelig begrundelse for vedtagelsen af de i forordningens artikel [1-3] indførte hasteforanstaltninger, og for så vidt som den ikke giver et tilstrækkeligt klart billede af begrundelsen for disse foranstaltninger?
  
- 2) Er [forordningen] ugyldig, fordi den tilsidesætter artikel 7, stk. 1, i [grundforordningen], for så vidt som den i betragtningerne ikke i tilstrækkeligt omfang godtgør [for det første] forekomsten af en alvorlig trussel mod bevarelsen af levende akvatiske ressourcer eller mod marine økosystem på grund af fiskerivirksomhed og [for det andet] behovet for omgående handling?
  
- 3) Er [forordningen] ugyldig, for så vidt som de trufne foranstaltninger fratager erhvervsdrivende i Fællesskabet, såsom sagsøgeren, deres berettigede forventning, der bygger på artikel 1 i [...] forordning nr. 446/2008 [...] og på artikel 2 i [grundforordningen]?
  
- 4) Er artikel 3 i [forordningen] ugyldig, fordi den tilsidesætter proportionalitetsprincippet, for så vidt som den indebærer, [for det første] at [...] ingen erhvervsdrivende i Fællesskabet kan udøve virksomhed med at lande eller anbringe tun i bure med henblik på opfødning eller opdræt, selv når der er tale om tun, som blev fanget tidligere og helt i overensstemmelse med [samme] forordning [...], og [for det andet, at] 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 [forordningen], selv når denne tun blev fanget i overensstemmelse med de [af ICCAT] indførte kvoter?

- 5) Er [forordningen] ugyldig, fordi den tilsidesætter proportionalitetsprincippet, for så vidt som Kommissionen undlod at godtgøre, at den foranstaltning, den ville træffe, ville bidrage til at genoprette tunbestanden?
  
- 6) Er [forordningen] ugyldig, fordi de trufne foranstaltninger 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, cypriotisk og maltesisk flag, og for så vidt som den sonderer mellem disse seks medlemsstater og de øvrige medlemsstater?
  
- 7) Er [forordningen] 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 [forordningen] 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 [grundforordningen] 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 [forordningen] derfor ugyldig, fordi den blev vedtaget på grundlag af [grundforordningen]?
- 10) Hvis Domstolen måtte fastslå, at [forordningen] er gyldig, skal forordningen da fortolkes således, at de i dens artikel 3 trufne foranstaltninger også udelukker erhvervsdrivende i Fællesskabet fra at godtage landinger, anbringelse i bure med henblik på opfødning eller opdræt eller omladning af tun, der er fanget i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet af notfartøjer, der fører et tredjelands flag, i EF-farvande eller -havne?«

### **Om anmodningen om bevisoptagelse og/eller genåbning af den mundtlige forhandling**

- <sup>34</sup> Ved dokument indgået til Justitskontoret den 19. oktober 2010 har Kommissionen anmodet Domstolen om at anordne bevisoptagelse og/eller genåbning af den mundtlige forhandling i henhold til Domstolens procesreglements artikel 60 og 61.
- <sup>35</sup> Ved dokument indgået til Justitskontoret den 27. oktober 2010 har Rådet anført, at det støtter Kommissionens begæring.
- <sup>36</sup> Det bemærkes, at Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten eller på parternes begæring, i overensstemmelse med artikel 61 i Domstolens procesreglement ex

officio kan træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling, såfremt den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller at sagen skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne (jf. bl.a. dom af 26.6.2008, sag C-284/06, Burda, Sml. I, s. 4571, præmis 37, og af 8.9.2009, sag C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, Sml. I, s. 7633, præmis 31).

- 37 Til støtte for stævningen har Kommissionen fremført en række anbringender vedrørende forløbet af den mundtlige forhandling, som ifølge den begrunder, at Domstolen anordner bevisoptagelse og/eller genåbning af den mundtlige forhandling med henblik på afklaring af de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for forordningen.
- 38 For det første gælder, at selv om processproget var maltesisk, afgav repræsentanten for AJD Tuna mundtligt indlæg på italiensk, hvilket var blevet godkendt af Domstolen, uden at Rådet og Kommissionen var blevet underrettet herom.
- 39 Det skal i denne forbindelse anføres, at procesreglementets artikel 29, stk. 2, litra c), andet afsnit, præciserer, at efter behørigt begrundet anmodning fra en af parterne i hovedsagen, og efter at den anden part i hovedsagen og generaladvokaten er blevet hørt, kan det tillades, at et andet af de i artikel 29, stk. 1, nævnte sprog anvendes under den mundtlige forhandling.
- 40 Ved skrivelse indgået til Domstolens Justitskontor den 11. februar 2010 har AJD Tuna anmodet om tilladelse til at afgive mundtlige indlæg på enten engelsk eller italiensk. Ved afgørelse af 14. april 2010 gav formanden for Domstolens Anden Afdeling efter at have hørt de andre parter i hovedsagen og generaladvokaten AJD Tuna tilladelse til at afgive mundtlige indlæg på italiensk. Da Rådet og Kommissionen ikke var parter i hovedsagen, blev de ikke underrettet om denne tilladelse.

- 41 Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at en af dens befuldmægtigede, E. Depasquale, under retsmødet blev forhindret i at besvare spørgsmål fra Domstolen på engelsk, på trods af at Kommissionen havde fået tilladelse fra Domstolen til at lade dens befuldmægtigede svare på dette sprog.
- 42 Ved skrivelse underskrevet af K. Banks, E. Depasquale og D. Nardi, indgået til Domstolens Justitskontor den 19. april 2010, har Kommissionen anmodet Domstolen om tilladelse til, at K. Banks og D. Nardi besvarer spørgsmål fra Domstolen på engelsk. Formanden for Anden Afdeling har givet tilladelse hertil den 26. april 2010.
- 43 Da Kommissionens anmodning alene var indgivet for K. Banks og D. Nardi, omfattede tilladelsen til at besvare spørgsmål fra Domstolen på engelsk ikke E. Depasquale, selv om tilladelsen var affattet generelt.
- 44 Som Kommissionen endvidere har anført, var maltesisk E. Depasquales modersmål, hvorfor sidstnævnte ikke havde vanskeligheder ved at besvare Domstolens spørgsmål på dette sprog.
- 45 Hvad angår kritikken af generaladvokatens forslag til afgørelse bemærkes, at generaladvokaten i henhold til artikel 252, stk. 2, TEUF fuldstændigt upartisk og uafhængigt offentligt skal fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, som i henhold til statuttten for Den Europæiske Unions Domstol kræver hans medvirken. Til dette formål står det generaladvokaten frit for i givet fald at analysere en anmodning om præjudiciel afgørelse ved at indsætte den i en bredere sammenhæng end den, som den forelæggende ret eller parterne i hovedsagen har fastlagt. Domstolen er hverken bundet af det forslag til afgørelse eller af den begrundelse, generaladvokaten er

fremkommet med (jf. dom af 11.11.2010, sag C-229/09, Hogan Lovells International, Sml. I, s. 11335, præmis 26).

- <sup>46</sup> Domstolen er af den opfattelse, at den i det foreliggende tilfælde har alle de oplysninger til rådighed, som er nødvendige for, at den kan besvare spørgsmålene fra den forelæggende ret.
- <sup>47</sup> Derfor bør begæringen om bevisoptagelse og genåbning af den mundtlige forhandling forkastes.

## **Om de præjudicielle spørgsmål**

### *Syvende til niende spørgsmål*

- <sup>48</sup> Med disse spørgsmål, som gennemgås samlet og før de øvrige spørgsmål, rejser den forelæggende ret tvivl om gyldigheden af forordningen og grundforordningens artikel 7, som forordningen er vedtaget med hjemmel i. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om grundforordningens artikel 7, stk. 2, er ugyldig, fordi det ikke heri bestemmes, at medlemsstaterne og de berørte parter skal have lejlighed til at fremsætte deres skriftlige kommentarer til Kommissionen, når denne påtænker på eget initiativ at træffe hasteforanstaltninger som omhandlet i artikel 7, stk. 1, hvilket udgør en tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet og de principper, som følger af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).



- 49 Chartrets artikel 41, som AJD Tuna hævder er blevet tilsidesat, fastsætter bl.a. retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt. Det følger heraf, at bestemmelsen ikke vedrører proceduren for udarbejdelse af generelle retsakter.
- 50 Det følger af definitionen i artikel 288 TEUF, at en forordning er en almengyldig akt, som er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.
- 51 Kriteriet for sondringen mellem en forordning og en beslutning skal søges i, om den pågældende retsakt er almengyldig eller ej (jf. bl.a. kendelse af 12.7.1993, sag C-168/93, Gibraltar og Gibraltar Development mod Rådet, Sml. I, s. 4009, præmis 11). En retsakt er almengyldig, hvis den finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og har retsvirkninger for abstrakt fastlagte persongrupper (jf. bl.a. dom af 6.10.1982, sag 307/81, Alusuisse Italia mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3463, præmis 9).
- 52 Grundforordningens artikel 7, stk. 1, giver Kommissionen beføjelse til at træffe foranstaltninger for at bringe alvorlige trussel mod bevarelsen af de levende akvatiske ressourcer eller det marine økosystem til ophør, hvis disse trusler følger af fiskeriaktiviteter. De indførte foranstaltninger berører således de erhvervsdrivende i fiskerisektoren i et bestemt område og for en bestemt levende art. Hasteforanstaltningen indføres således ikke ud fra de erhvervsdrivendes interesser, men med det ene formål at bevare de levende akvatiske ressourcer og det marine økosystem. De forordninger, der vedtages med hjemmel i nævnte artikel 7, stk. 1, finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og har retsvirkninger for abstrakt fastlagte persongrupper i den

forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den i denne doms foregående præmis nævnte retspraksis.

- 53 Det følger af disse betragtninger, at grundforordningens artikel 7, stk. 2, ikke er ugyldig, for så vidt som den ikke bestemmer, at der under proceduren for vedtagelse af hasteforanstaltninger i henhold til artikel 7, stk. 1, skal indhentes kommentarer fra de erhvervsdrivende, der kan blive berørt af disse foranstaltninger.
- 54 For så vidt som chartrets artikel 47 bestemmer, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænkede, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol, er denne bestemmelse i øvrigt en bekræftelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, som udgør et almindeligt EU-retligt princip, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner (jf. dom 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).
- 55 For så vidt som den forelæggende ret ikke har spurgt Domstolen om den eventuelle manglende overholdelse af retten til effektive retsmidler for en domstol, men om den manglende mulighed for de berørte parter og medlemsstaterne for at indgive skriftlige bemærkninger, før Kommissionen vedtager hasteforanstaltninger i henhold til grundforordningens artikel 7, stk. 1, finder chartrets artikel 47 ikke anvendelse.
- 56 Syvende til niende spørgsmål skal derfor besvares med, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordningen eller af grundforordningens artikel 7, stk. 2, i forhold til kontradiktionsprincippet og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse.

*Det første og det andet spørgsmål*

- 57 Med disse spørgsmål — som gennemgås samlet — ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordningen opfylder begrundelsespligten i artikel 296, stk. 2, TEUF, og særligt om denne begrundelse tilstrækkeligt fastlægger de betingelser, hvorunder Kommissionen kan handle med hjemmel i grundforordningens artikel 7, stk. 1.
- 58 Det bemærkes, at ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om en retsacts begrundelse opfylder kravene efter artikel 296, stk. 2, TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men også i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, og under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. i denne retning bl.a. dom af 12.12.2002, sag C-5/01, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 11991, præmis 68, af 15.7.2009, sag C-501/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 6717, præmis 73, og af 5.3.2009, sag C-479/07, Frankrig mod Rådet, præmis 49).
- 59 Det følger ligeledes af fast retspraksis, at begrundelsespligtens omfang afhænger af, hvilken retsakt der er tale om, og at begrundelsen, når der er tale om almengyldige 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. I denne forbindelse har Domstolen bl.a. præciseret, at hvis det formål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, vil det være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art, som institutionen har truffet (jf. bl.a. dom af 7.11.2000, sag C-168/98, Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, Sml. I,

s. 9131, præmis 62, af 9.9.2003, sag C-361/02 P, Kik, Sml. I, s. 8283, præmis 102, og af 9.9.2004, sag C-304/01, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7655, præmis 51).

- 60 Domstolen har ligeledes fastslået, at den begrundelsespligt, der følger af artikel 296, stk. 2, TEUF, udgør en væsentlig formforskrift, som skal adskilles fra spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen er materielt rigtig, hvilket henhører under realiteten for så vidt angår den anfægtede retsakts lovlighed (jf. i denne retning dom af 19.9.2002, sag C-113/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7601, præmis 47, og dommen i sagen Frankrig mod Rådet, præmis 50).
- 61 I henhold til de nævnte principper skal det undersøges, om forordningen opfylder de begrundelsesbetingelser, der følger af artikel 296, stk. 2, TEUF.
- 62 Forordningen er blevet vedtaget med hjemmel i grundforordningens artikel 7, stk. 1. I henhold til denne bestemmelse kan Kommissionen bl.a. på eget initiativ træffe hasteforanstaltninger på tre betingelser. For det første skal der foreligge en alvorlig trussel mod bevarelsen af de levende akvatiske ressourcer eller det marine økosystem. Denne trussel skal for det andet følge af fiskeriaktiviteter. Endelig skal det for det tredje være påkrævet, at der straks gribes ind for at bringe denne trussel til ophør.
- 63 Hvad angår godtgørelsen af, at der foreligger en alvorlig trussel mod bevarelsen af tunbestanden, fremhæves vigtigheden af de fastsatte TAC'er for almindelig tun i den flerårige genopretningsplan for bestanden af denne art i første til tredje betragtning til forordningen. Det fremgår i øvrigt af sjette betragtning til forordningen, at de oplysninger, som er indhentet af Kommissionens kontrollører, viser, at fiskerimulighederne for notfartøjer risikerer at være udtømt før den normale afslutning på fiskerisæsonen. Det følger heraf, at Kommissionen har opfyldt begrundelsespligten i forordningen for

så vidt angår den omstændighed, at der foreligger en alvorlig trussel mod bevarelsen af tunbestanden i det østlige Atlanterhav og Middelhavet.

- 64 Hvad angår godtgørelsen af, at denne trussel mod bevarelsen af bestanden følger af Fællesskabets operatørers fiskeriaktiviteter med notfartøj og efterfølgende landinger af disse fisk, følger det for det første af syvende betragtning til forordningen, at ICCAT's videnskabelige udvalg anser disse fartøjers fiskerioverkapacitet for den væsentligste faktor, som kan føre til et sammenbrud i bestanden af tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet.
- 65 For det andet fremgår det af ottende betragtning til forordningen, at det fremgår af de oplysninger, som Kommissionen er i besiddelse af, at medlemsstaterne ikke har sikret en fuld efterlevelse af kravene i forordning nr. 1559/2007, hvis formål er at genoprette bestanden af almindelig tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet.
- 66 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det er nødvendigt, at de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til Unionens bestemmelser, overholdes for at beskytte fiskebankerne, bevare havets biologiske ressourcer og sikre en afbalanceret udnyttelse heraf på et varigt grundlag og på tilfredsstillende økonomiske og sociale betingelser (jf. vedrørende den manglende overholdelse af kvoteordningen for fangstårene 1991-1996, dom af 25.4.2002, forenede sager C-418/00 og C-419/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3969, præmis 57).
- 67 Henset til disse bemærkninger, forekommer begrundelsen for forordningen at være tilstrækkelig til at godtgøre, at en alvorlig trussel mod bevarelsen af tunbestanden i det østlige Atlanterhav og Middelhavet følger af Fællesskabets operatørers fiskeriaktiviteter med notfartøj og efterfølgende landinger af disse fisk.

- 68 Hvad endelig angår nødvendigheden af at træffe hasteforanstaltninger fremgår det af fjerde betragtning til forordningen, at den fælles fiskeripolitik skal sikre, at fiskerisektoren forbliver levedygtig på lang sigt gennem bæredygtig udnyttelse af de levende akvatiske ressourcer efter forsigtighedsprincippet. Denne henvisning til det formål, som Unionen forfølger, og konstateringen af en forestående overskridelse af de fiskekvoter, der var tildelt notfartøjer, under alle omstændigheder før den normale afslutning af fiskerisæsonen, udgør en tilstrækkelig begrundelse for den hast, hvormed Kommissionen skal handle i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet.
- 69 Det første og det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordningen i forhold til begrundelseskravet efter artikel 296, stk. 2, TEUF.

### *Det tredje spørgsmål*

- 70 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordningen er ugyldig, for så vidt som de trufne foranstaltninger fratager erhvervsdrivende i Fællesskabet deres berettigede forventning, der bygger på de fiskekvoter for tun, der bl.a. er fastsat ved forordning nr. 446/2008.
- 71 Det bemærkes, at retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning omfatter enhver erhvervsdrivende, hos hvem Fællesskabets administration har givet anledning til begrundede forhåbninger (jf. i denne retning dom af 11.3.1987, sag 265/85, Van den Bergh en Jurgens og Van Dijk Food Products Lopik mod EØF, Sml. s. 1155, præmis 44, og af 15.7.2004, forenede sager C-37/02 og C-38/02, Di Lenardo og Dilexport, Sml. I, s. 6911, præmis 70).

- 72 Præcise og ubetingede oplysninger, der er overensstemmende, og som stammer fra autoriserede og pålidelige kilder, er forsikringer, der kan give sådanne forhåbninger, uanset den form, hvorunder de meddeles (jf. dom af 16.12.2010, sag C-537/08 P, Kahla Thüringen Porzellan mod Kommissionen, Sml. I, s. 12917, præmis 63). Ingen kan derimod påberåbe sig tilsidesættelse af dette princip, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter (jf. dom 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, og af 25.10.2007, sag C-167/06 P, Komninou m.fl. mod Kommissionen, præmis 63).
- 73 Det gælder ligeledes, at når forudseende og påpasselige erhvervsdrivende kan påregne gennemførelsen af en fællesskabsforanstaltning, der kan påvirke deres interesser, kan de imidlertid ikke påberåbe sig et sådant princip, når foranstaltningen gennemføres (jf. dommen i sagen Van den Bergh en Jurgens og Van Dijk Food Products Lopik mod EØF, præmis 44, og dommen i sagen Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, præmis 147).
- 74 Som Kommissionen med rette har gjort gældende, har EF-operatørerne ikke fået nogen forsikringer fra Kommissionen om, at de ville blive tildelt den samlede mængde tun, som de havde indgået kontrakter med fiskerne om.
- 75 Muligheden for at træffe foranstaltninger, der har til virkning, at fiskerisæsonen bringes til ophør før det normale tidspunkt, følger i øvrigt bl.a. af grundforordningens artikel 7, stk. 1, og artikel 26, stk. 4. EF-operatørerne, hvis virksomhed består i at opkøbe tun med henblik på opdræt og opfedning, kan ikke påberåbe sig beskyttelse af en berettiget forventning, idet de var i stand til at forudse, at sådanne foranstaltninger kunne blive indført.

- 76 Tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordningen i forhold til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

*Det fjerde og det femte spørgsmål*

- 77 Med disse spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordningen er i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt som den fra en bestemt dato forbyder Fællesskabets operatører at acceptere landinger eller anbringelse i bur med henblik på opfødning eller opdræt af tun, selv om disse er blevet fanget før denne dato eller af fartøjer, der fører et tredjelands flag. Den forelæggende ret har ligeledes rejst tvivl ved, om de i forordningen fastsatte foranstaltninger er egnede til at nå målet om genopretning af tunbestanden.
- 78 Hvad angår datoen for fangsten af de tun, der er omfattet af landingsforbuddet, bemærkes, at det fremgår af tiende betragtning til forordningen, at forbuddet for Fællesskabets operatører mod at acceptere landinger, anbringelse i bur med henblik på opfødning eller opdræt og omladning i EF-farvande eller -havne af tun fanget af notfartøjer i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet, er indført for at håndhæve effektiviteten af foranstaltningerne med fiskeriforbud og er således alene accessorisk. Følgelig skal forordningens artikel 3 læses i lyset af samme forordnings artikel 1 og 2, således at forbuddet for Fællesskabets operatører ikke vedrører tun fanget før den 16. juni 2008 eller den 23. juni 2008, afhængig af hvilket flag fartøjet fører, uanset datoen for deres landing.



- 79 Det skal endvidere bemærkes, at proportionalitetsprincippet, der hører til Unionens almindelige grundsætninger, indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med en EU-bestemmelse, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. i denne retning dom af 14.12.2004, sag C-210/03, *Swedish Match*, Sml. I, s. 11893, præmis 47, og af 7.7.2009, sag C-558/07, *S.P.C.M. m.fl.*, Sml. I, s. 5783, præmis 41).
- 80 Ifølge fast retspraksis har EU-lovgiver på landbrugsområdet, og herunder fiskeriet, et vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver tillægges ved artikel 40 TEUF — 43 TEUF. Følgelig skal domstolskontrollen 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 sit skøn (jf. i denne retning dom af 12.7.2001, sag C-189/01, *Jippes m.fl.*, Sml. I, s. 5689, præmis 80, af 9.9.2004, ovennævnte dom i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 23, og af 23.3.2006, sag C-535/03, *Unitymark og North Sea Fishermen's Organisation*, Sml. I, s. 2689, præmis 55).
- 81 For så vidt angår domstolskontrollen med betingelserne for anvendelsen af dette princip i forhold til det vide skøn, som EU-lovgiver har inden for den fælles landbrugspolitik, og herunder fiskeriet, gælder det, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. i denne retning dommen i sagen *Unitymark og North Sea Fishermen's Organisation*, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 82 Det tilkommer således Domstolen at undersøge, om forbuddet for Fællesskabets operatører mod at acceptere landinger, anbringelse i bur med henblik på opfodning eller opdræt og omladning i EF-farvande eller -havne af tun fanget fra den 16. eller den

23. juni 2008 af notfartøjer i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet ikke er åbenbart uhensigtsmæssigt.

- 83 Rådet tilsigtede med vedtagelsen af forordning nr. 1559/2007 at gennemføre ICCAT's genopretningsplan for almindelig tun. Denne genopretning skal, som det fremgår af tredje betragtning til denne forordning, ske ved en gradvis reduktion af TAC'erne. Disse, hvis mængder fremgår af denne forordnings artikel 3, er fordelt mellem Unionen og de andre kontraherende parter i ICCAT. Overholdelse af de kvoter, der er tildelt medlemsstaterne, er således nødvendig for at gennemføre formålet om genopretning af tunbestanden. Foranstaltningerne med fiskeriforbud, som Kommissionen har truffet i forordningen, fordi udtømningen af kvoterne var forestående, er således ikke åbenbart uhensigtsmæssigt.
- 84 På samme måde er forbuddet for Fællesskabets operatører mod at acceptere landinger, anbringelse i bur med henblik på opfodning eller opdræt og omladning i EF-farvande eller -havne af tun fanget efter den 16. eller 23. juni 2008 uanset hvilket flag, det notfartøj, der har fanget dem, fører, således ikke åbenbart uhensigtsmæssigt, for så vidt som det ligeledes gør det muligt at opnå formålet om overholdelse af TAC'erne, som nedsættelsen muliggør, på lang sigt, nemlig genoprettelse af tunbestanden.
- 85 Fjerde og femte spørgsmål skal derfor besvares med, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordningen i forhold til proportionalitetsprincippet.

*Det sjette spørgsmål*

- 86 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordningen er ugyldig, fordi den sonderer mellem for det første notfartøjer, som fører spansk flag, eller som er registreret i denne medlemsstat (herefter »spanske notfartøjer«), og notfartøjer, som fører maltesisk, græsk, fransk, italiensk og cyprisk flag, eller som er registreret i disse medlemsstater (herefter »de øvrige notfartøjer«), og for det andet mellem disse seks medlemsstater og de øvrige medlemsstater og følgelig indfører en forskelsbehandling på baggrund af nationalitet i strid med artikel 12 EF.
- 87 Det skal præciseres, at forordningen alene vedrører de notfartøjer, der fisker tun, og ikke tunfiskeri ved hjælp af andre fiskerimetoder, særligt ikke-industrielt fiskeri.
- 88 Princippet om forbud mod forskelsbehandling kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. 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, og af 8.11.2007, sag C-141/05, *Spanien mod Rådet*, Sml. I, s. 9485, præmis 40).
- 89 Det skal indledningsvis bemærkes, at de medlemsstater, som ikke er omfattet af forordningen, var i en anden situation end de øvrige medlemsstater. I 2008 havde ingen notfartøjer fra andre medlemsstater end de i forordningen omhandlede således fået tilladelse i henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 1559/2007 til at fiske efter almindelig tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet.

- 90 Hvad angår de medlemsstater, som er omfattet af forordningen, har Kommissionen givet spanske notfartøjer tilladelse til at fiske efter tun i Atlanterhavet øst for 45° V og i Middelhavet, og at opbevare disse fisk om bord, anbringe dem i bur med henblik på opfødning eller opdræt, og at omlade, overføre eller lande disse fisk frem til den 23. juni 2008, mens disse aktiviteter er forbudt for de øvrige notfartøjer fra den 16. juni 2008.
- 91 Med samme forordning har Kommissionen givet EF-operatørerne tilladelse til at acceptere landinger eller anbringelse i bur med henblik på opfødning eller opdræt samt omladning af tun fanget i dette område frem til den 23. juni 2008 af spanske notfartøjer, mens disse aktiviteter er blevet forbudt for så vidt angår tun fanget af de øvrige notfartøjer fra den 16. juni 2008.
- 92 Forordningen har således behandlet disse to kategorier af fartøjer forskelligt afhængig af deres flag eller registreringsstat, og har behandlet EF-operatørerne forskelligt i forhold til, om de har handlet med spanske notfartøjer eller ej. Det skal undersøges, om denne forskellige behandling var objektivt begrundet.
- 93 Det bemærkes, at de omstændigheder, som kendetegner forskellige situationer og dermed deres sammenlignelige karakter, navnlig skal fastlægges og vurderes på grundlag af indholdet af og formålet med den EU-retsakt, der indfører den pågældende sondring (jf. analogt dom af 16.12.2008, sag C-127/07, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., Sml. I, s. 9895, præmis 26, og af 18.11.2010, sag C-356/09, Kleist, Sml. I, s. 11939, præmis 34).

- 94 Forordningen er blevet vedtaget med hjemmel i grundforordningens artikel 7, stk. 1. Som det fremgår af denne doms præmis 62, kan Kommissionen i henhold til denne bestemmelse bl.a. på eget initiativ træffe hasteforanstaltninger på tre betingelser. For det første skal der foreligge en alvorlig trussel mod bevarelsen af de levende akvatiske ressourcer eller det marine økosystem. Denne trussel skal for det andet følge af fiskeriaktiviteter. Endelig skal det være påkrævet, at der straks gribes ind for at bringe denne trussel til ophør. For så vidt angår det sidste punkt er det i grundforordningens artikel 7, stk. 3, præciseret, at hasteforanstaltningerne træder i kraft øjeblikkeligt.
- 95 Det fremgår således, at når Kommissionen handler på grundlag af grundforordningens artikel 7, stk. 1, anvender den i henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 1, »en forsigtighedstilgang ved at træffe foranstaltninger til at beskytte og bevare de levende akvatiske ressourcer«, hvilket i henhold til denne bestemmelse er et egnet middel til at opfylde de formål, som den fælles fiskeripolitik skal sikre.
- 96 Ved gennemførelsen af de foranstaltninger, som er vedtaget med hjemmel i grundforordningens artikel 7, stk. 1, kan en forskelsbehandling ligeledes være begrundet, hvis den gør det muligt at opnå formålene med bevarelse af de levende akvatiske ressourcer eller beskyttelse af det marine økosystem.
- 97 Hvad angår forordningen er Kommissionen af den opfattelse, at der forelå en alvorlig trussel mod bevarelsen af tunbestanden i det af forordningen omhandlede havområde, og at denne trussel var en følge af fiskeri med notfartøjer. Det fremgår således af syvende betragtning til denne forordning, at der for det første er flådeoverkapacitet af

notfartøjer, og for det andet, at fangstkapaciteten for et enkelt notfartøj er så stor, at TAC'en kan nås eller endog overskrides meget hurtigt.

- 98 For at begrunde forskelsbehandlingen for så vidt angår datoen for ikrafttrædelsen af forbudsforanstaltningerne for de spanske notfartøjer har Kommissionen gjort gældende, at henset til deres begrænsede antal, risikerede disse notfartøjer ikke at overskride den fangstkvota, der var tildelt dem før den 23. juni 2008, mens denne risiko forelå fra den 16. juni 2008 for de øvrige notfartøjer, henset til deres betydelige antal.
- 99 Som Kommissionen med rette har anført, bragte den ikke aktiviteterne med tunfiskeri til ophør med hjemmel i grundforordningens artikel 26, stk. 4, idet en sådan foranstaltning forudsætter, at den kvota, der er tildelt en medlemsstat, er udtømt, hvilket ikke var tilfældet i det foreliggende tilfælde. Det forfulgte formål var blot at bringe en fiskeritype, nemlig fiskeri med notfartøj, til ophør på et tidspunkt, hvor den kvota, der var tildelt medlemsstaterne, endnu ikke var nået.
- 100 I lyset af de forklaringer, der er fremført for Domstolen, fremgår det ikke, at der forelå objektive forskelle mellem notfartøjerne i forhold til deres flag eller den medlemsstat, hvori de var registreret, i forhold til deres fangstkapacitet for tun og i forhold til deres indvirkning på udtømningen af bestanden af denne fisk. Det er ikke godtgjort eller endog gjort gældende, at de spanske notfartøjer var anderledes på dette punkt end de øvrige notfartøjer omfattet af forordningen.
- 101 Skønt Kommissionen har anført, at den ikke har vedtaget forbudsforanstaltninger på grund af risikoen for udtømning af de kvoter, der var tildelt medlemsstaterne, skal det fastslås, at udskydelsen til 23. juni 2008 for ikrafttrædelsen af

forbudsforanstaltningerne for de spanske notfartøjer alene er begrundet i risikoen for udtømmning af kvoterne, selv om det alene drejer sig om de kvoter, der er tildelt disse fartøjer. Den forskellige behandling, der følger af denne udskydelse, ses således alene at bygge på det forhold, der findes mellem antallet af disse notfartøjer og den kvota for tunfangst, der er tildelt dem.

- <sup>102</sup> Det følger af disse bemærkninger, at skønt Kommissionens handling tilsigtede at forhindre sammenbruddet af tunbestanden i det østlige Atlanterhav og Middelhavet, og skønt den har behandlet notfartøjer forskelligt i forhold til andre fartøjer eller fiskeredskeer på grundlag af deres mulighed for at udtømme tunbestanden — som anført i denne doms præmis 97 — har den udskudt ikrafttrædelsen af forbudsforanstaltningerne for de spanske notfartøjer til den 23. juni 2008 alene på grundlag af deres teoretiske mulighed for at opnå deres fangstkvota og ikke på grundlag af deres reelle kapacitet til tunfangst.
- <sup>103</sup> Som generaladvokaten har anført i punkt 125 i forslaget til afgørelse, fremgår det af Kommissionens skriftlige indlæg, at hver medlemsstats kvota blev fordelt i forhold til det antal notfartøjer, som førte denne stats flag eller var registreret i denne medlemsstat. I 2008 var de 131 notfartøjer, der havde tilladelse til at fange tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet, fordelt således: 1 cypriotisk, 4 maltesiske, 6 spanske, 16 græske, 36 franske og 68 italienske. Den individuelle kvota for notfartøjer på mere end 24 meter var på 110-120 tons pr. fartøj for de franske notfartøjer, 52 tons for de italienske notfartøjer og på mellem 251 og 352 tons for de spanske notfartøjer.
- <sup>104</sup> Kommissionen har ligeledes forklaret under retsmødet, at de spanske notfartøjer hovedsageligt fiskede i området omkring De Baleariske Øer og påbegyndte deres fiskerisæson en uge efter de øvrige notfartøjer. Kommissionen har imidlertid alene henvist til det dokument, der er vedlagt som bilag 6 til dens skriftlige indlæg, til støtte for disse bemærkninger. Af dette dokument fremgår det for det første, at de spanske notfartøjer har fanget tun i området omkring De Baleariske Øer mindst fra den 27. maj

2008 og for det andet, at de franske notfartøjer fiskede i samme område og i samme periode, og at de spanske notfartøjers situation således ikke var enestående.

- 105 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1559/2007 forbyder tunfiskeri med notfartøjer i det østlige Atlanterhav og Middelhavet mellem den 1. juli og den 31. december, uden at der er fastsat en undtagelse for de spanske notfartøjer som følge af en forsinket begyndelse på deres fiskerisæson.
- 106 Det følger af ovenstående bemærkninger, at det ikke er godtgjort, at de spanske notfartøjer befandt sig i en situation, der var objektivt anderledes end den, som de øvrige notfartøjer omfattet af forordningen befandt sig i, der kunne begrunde en udskydelse for dem til den 23. juni 2008 for ikrafttrædelsen af forbudsforanstaltningerne med henblik på beskyttelsen af tunbestanden i det østlige Atlanterhav og Middelhavet.
- 107 Skønt Kommissionen handlede med hjemmel i grundforordningens artikel 7, stk. 1, med henblik på at bringe en trussel om sammenbrud af tunbestanden i det østlige Atlanterhav og Middelhavet som følge af fiskeri med notfartøjer, til ophør, har den udskudt ikrafttrædelsen af foranstaltningerne om forbud mod fiskeri indtil den 23. juni 2008 alene for de spanske notfartøjer, uden at denne yderligere frist er objektivt begrundet i forhold til det forfulgte formål.
- 108 Ved at handle på denne måde har Kommissionen behandlet de spanske notfartøjer og de øvrige notfartøjer forskelligt, uden at denne forskellige behandling er objektivt begrundet. Det følger heraf, at denne tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling påvirker gyldigheden af forordningen, for så vidt som de spanske notfartøjer har fået tilladelse til at fange tun efter den 16. juni 2008 og at opbevare om



bord, anbringe i bur med henblik på opfedning eller opdræt, og at omlade, overføre eller lande disse tun efter denne dato.

- 109 For så vidt angår EF-operatørerne har de, der er omhandlet i forordningens artikel 3, stk. 2, indgået kontrakter om køb af tun med de spanske notfartøjer og har kunnet acceptere landinger, anbringelse i bur med henblik på opfedning eller opdræt samt omladning af tun fanget af disse notfartøjer mellem den 16. juni 2008 og den 23. juni 2008.
- 110 De operatører, der er omhandlet i forordningens artikel 3, stk. 1, og som, ligesom AJD Tuna — har indgået sådanne kontrakter med de øvrige notfartøjer, har derimod måttet afvise disse operationer for så vidt angår tun fanget af disse notfartøjer fra den 16. juni 2008. Disse to kategorier af EF-operatører er blevet behandlet forskelligt, og denne forskelsbehandling er en direkte følge af den uberettigede forskellige behandling, som de spanske notfartøjer har draget fordel af.
- 111 Muligheden for de EF-operatører, der har indgået kontrakter med de spanske notfartøjer, for at acceptere landinger, anbringelse i bur med henblik på opfedning eller opdræt samt omladning af tun fanget af disse fartøjer mellem den 16. juni og den 23. juni 2008, er ikke begrundet, idet disse operatører befandt sig i en situation, der var objektivt sammenlignelig med den, som de øvrige operatører befandt sig i.
- 112 Denne tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling påvirker gyldigheden af forordningen, for så vidt som de EF-operatører, der havde indgået kontrakter om køb af tun med de spanske notfartøjer, kunne fortsætte deres aktiviteter for så vidt angår tun fanget efter den 16. juni 2008 på grund af den fangstilladelse, som disse notfartøjer rådede over efter denne dato.

- 113 Det sjette spørgsmål skal derfor besvares med, at forordningen er ugyldig, for så vidt som de forbud, den indfører med hjemmel i grundforordningens artikel 7, stk. 1, får virkning fra den 23. juni 2008 for så vidt angår de spanske notfartøjer og de EF-operatører, der har indgået kontrakter med disse, mens forbuddene får virkning fra den 16. juni 2008 for de øvrige notfartøjer og de EF-operatører, der har indgået kontrakter med dem, uden at denne forskelsbehandling er objektivt begrundet.
- 114 Henset til svaret på det sjette spørgsmål, er det ufornuddent at besvare det tiende spørgsmål.

### Sagens omkostninger

- 115 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

- 1) **Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden 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, eller af artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002**

**om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik i forhold til kontradiktionsprincippet og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse.**

- 2) **Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 530/2008 i forhold til begrundelseskravet efter artikel 296, stk. 2, TEUF, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet.**
  
- 3) **Forordning nr. 530/2008 er ugyldig, for så vidt som de forbud, den indfører med hjemmel i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2371/2002, får virkning fra den 23. juni 2008 for så vidt angår de notfartøjer, der fører spansk flag eller er registreret i denne medlemsstat, og de EF-operatører, der har indgået kontrakter med disse, mens forbuddene får virkning fra den 16. juni 2008 for de notfartøjer, der fører maltesisk, græsk, fransk, italiensk og cypriotisk flag eller er registreret i disse medlemsstater, og de EF-operatører, der har indgået kontrakter med dem, uden at denne forskelsbehandling er objektivt begrundet.**

Underskrifter