



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

30. april 2019*

»Annulationssøgsmål – den fælles fiskeripolitik – bevarelse af ressourcer – den internationale konvention om bevarelse af tunfiskebestanden i Atlanterhavet – den samlede tilladte fangstmængde (TAC) for sværdfisk i Middelhavet – forordning (EU) 2017/1398 – fastsættelse af fiskerimulighederne for 2017 – Unionens enekompetence – fastlæggelse af referenceperioden – pålideligheden af de tilgrundliggende faktiske forhold – omfanget af domstolsprøvelsen – artikel 17 TEU – forvaltning af Unionens interesser ved internationale organer – princippet om relativ stabilitet – betingelser for anvendelse – princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft, retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet om forbud mod forskelsbehandling«

I sag C-611/17,

angående et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 23. oktober 2017,

Den Italienske Republik ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved F. Naert og E. Moro, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Spanien først ved V. Ester Casas, derefter ved M.J. García-Valdecasas Dorrego, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen ved F. Moro og A. Stobiecka-Kuik, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, C. Toader (refererende dommer) og C. Lycourgos samt dommerne E. Juhász, M. Ilesič, J. Malenovský, E. Levits, L. Bay Larsen, P.G. Xuereb, N. Piçarra og L.S. Rossi,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: G. Hogan,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden mundtlig forhandling og uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Med sin stævning har Den Italienske Republik nedlagt påstand om annullation af Rådets forordning (EU) 2017/1398 af 25. juli 2017 om ændring af forordning (EU) 2017/127 for så vidt angår visse fiskerimuligheder (EUT 2017, L 199, s. 2, berigtiget i EUT 2017, L 238, s. 55, herefter »den anfægtede forordning«).

Retsforskrifter

ICCAT-konventionen

- 2 Ved afgørelse 86/238/EØF af 9. juni 1986 (EFT 1986, L 162, s. 33) tiltrådte Den Europæiske Union den internationale konvention om bevarelse af tunfiskebestanden i Atlanterhavet, ændret ved protokollen til slutakten fra konferencen af befuldmægtigede for stater, der er parter i den konvention, som blev undertegnet den 10. juli 1984 i Paris (herefter »ICCAT-konventionen«).

Forordningen om den fælles fiskeripolitik

- 3 Følgende fremgår af 35.-37. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013 om den fælles fiskeripolitik, ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1954/2003 og (EF) nr. 1224/2009 og ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 og (EF) nr. 639/2004 samt Rådets afgørelse 2004/585/EF (EUT 2013, L 354, s. 22, herefter »forordningen om den fælles fiskeripolitik«):

»(35) På grund af fiskerierhvervets vanskelige økonomiske situation og visse kystsamfunds afhængighed af fiskeri bør der skabes et relativt stabilt fiskeri, ved at fiskerimulighederne fordeles blandt medlemsstaterne på basis af en forudsigelig andel af bestandene til hver medlemsstat.

(36) På grund af bestandenes skiftende biologiske forhold bør et sådant relativt stabilt fiskeri sikre, at der fuldt ud tages hensyn til de særlige behov i områder, hvor lokalsamfundet er særligt afhængigt af fiskeri og aktiviteter i tilknytning hertil, jf. Rådets resolution af 3. november 1976 [om visse aspekter udadtil ved oprettelsen af en fiskerizone på 200 sømil inden for Fællesskabet fra den 1. januar 1977 at regne (EFT 1981, C 105, s. 1)], særlig bilag VII.

(37) Det er i den betydning, begrebet »tilsigtet relativ stabilitet« bør forstås.«

- 4 Med overskriften »Målsætninger« bestemmes det i artikel 2, stk. 1 og 2, i forordningen om den fælles fiskeripolitik:

»1. Den fælles fiskeripolitik skal sikre, at fiskeri- og akvakulturaktiviteterne er miljømæssigt bæredygtige på lang sigt og forvaltes på en måde, der er i overensstemmelse med målene om at opnå økonomiske, sociale og beskæftigelsesmæssige fordele, og som bidrager til fødevareforsyningsikkerheden.

2. Den fælles fiskeripolitik skal i den fælles fiskeripolitik forvaltes efter en forsigtighedstilgang, og målet er at sikre, at udnyttelsen af havets levende biologiske ressourcer genopretter og opretholder populationer af de befiskede arter på niveauer, der kan give maksimalt bæredygtigt udbytte.«

- 5 Denne forordnings artikel 16 med overskriften »Fiskerimuligheder« bestemmer i stk. 1:

»De fiskerimuligheder, som medlemsstaterne tildeles, sikrer de enkelte medlemsstater relativ stabilitet i fiskeriet efter de enkelte bestande eller i de enkelte fiskerier. Der tages hensyn til de enkelte medlemsstats interesser, når der tildeles nye fiskerimuligheder.«

Forordning nr. 2371/2002

- 6 I henhold til artikel 48 i forordningen om den fælles fiskeripolitik ophævede denne forordning Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik (EFT 2002, L 358, s. 59). Sidstnævnte forordnings artikel 20 med overskriften »Tildeling af fiskerimuligheder« præciserede:

»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.

[...]«

Forordning 2017/127

- 7 Bilag ID med overskriften »ICCAT-konventionsområdet« til Rådets forordning (EU) 2017/127 af 20. januar 2017 om fastsættelse for 2017 af fiskerimuligheder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande gældende for EU-farvande og for EU-fiskerifartøjer i visse andre farvande (EUT 2017, L 24, s. 1) præciserede før dens ændring ved den anfægtede forordning for så vidt angår sværdfisk i Middelhavet, at »[[d]e samlede tilladte fangstmængder (TAC'er)] vedtaget inden for rammerne af [Den Internationale Kommissionen for Bevarelse af Tunfiskebestanden i Atlanterhavet] for sværdfisk i Middelhavet [...] [ikke] tildeles [...] til [de kontraherende parter i ICCAT-konventionen og samarbejdende ikke-kontraherende parter, organisationer eller fiskeriorganisationer], og deres EU-andel er således ikke fastsat«. Dette bilag præciserede ligeledes, at TAC'en for denne art således som fastsat ved ICCAT var på 10 500 ton pr. år.

Den anfægtede forordning

- 8 9.-12. betragtning til den anfægtede forordning har følgende ordlyd:
- »(9) [ICCAT] vedtog på sit årlige møde i 2016 henstilling 16-05 (»henstilling 16-05«), der fastsætter TAC'en for sværdfisk (*Xiphias gladius*) i Middelhavet til 10 500 ton, og ved hvilken der nedsættes en arbejdsgruppe til at udarbejde en rimelig og retfærdig ordning for tildeling af TAC'er for sværdfisk i Middelhavet, fastsætte den kvote, der tildeles kontraherende parter, samarbejdende ikkekontraherende parter, organisationer eller fiskeriorganisationer for 2017, og udarbejde en mekanisme til forvaltning af TAC'en.
- (10) Den 23. december 2016 bekræftede Unionen ved skrivelse til ICCAT's sekretariat, at den ville gennemføre henstilling 16-05 fra den 1. januar 2017. Navnlig bekræftede Unionen, at den fra 2017 ville gennemføre den fiskeriforbudsperiode for sværdfisk i Middelhavet, der er omhandlet i punkt 11 i henstilling 16-05 i perioden fra den 1. januar til den 31. marts. Der bør derfor indføres en sådan fiskeriforbudsperiode som funktionelt tilknyttet betingelse til fastsættelsen og fordelingen af fiskerimuligheder for sværdfisk i Middelhavet.
- (11) Den arbejdsgruppe, der blev nedsat ved henstilling 16-05, mødtes den 20.-22. februar 2017 og foreslog en fordelingsnøgle såvel som et kompromis for forvaltningen af kvoteudnyttelsen for 2017. Som et led i dette kompromis blev Unionens andel fastsat til 70,756% af ICCAT's TAC, svarende til 7 410,48 ton i 2017. Unionens andel bør derfor gennemføres i EU-retten, og medlemsstaternes kvoter bør fastsættes. Fordelingen er baseret på de historiske fangster i referenceperioden 2012-2015.
- (12) De fangstbegrænsninger, der er fastsat i forordning [...] 2017/127, anvendes fra den 1. januar 2017. De bestemmelser, der blev indført med nærværende ændringsforordning, der vedrører fangstbegrænsninger, bør derfor også anvendes fra denne dato. En sådan anvendelse med tilbagevirkende kraft berører ikke retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af berettigede forventninger, idet de pågældende fiskerimuligheder endnu ikke er opbrugt.«
- 9 I henhold til denne forordnings artikel 1, nr. 2), ændredes bilag ID til forordning 2017/127 bl.a. således, at tabellen over fiskerimuligheder for sværdfisk i Middelhavet, som fandtes i dette bilag, blev erstattet af en tabel, der bl.a. fastsatte, at den andel af TAC'en for denne art, der for 2017 var forbeholdt Unionen, var 7 410,48 ton, og at Italiens kvote udgjorde 3 736,26 ton.

Tvistens baggrund

- 10 Indtil udgangen af 2016 fastsatte de gældende ICCAT-henstillinger for så vidt angår sværdfisk i Middelhavet kun de tekniske foranstaltninger til beskyttelse uden på noget tidspunkt at fastsætte TAC'en.
- 11 Efter drøftelserne på ICCAT's årlige møde, som fandt sted i november 2016, besluttede de kontraherende parter i ICCAT-konventionen og samarbejdende ikke-kontraherende parter, organisationer eller fiskeriorganisationer (herefter »CPC'erne«) under hensyn til de seneste foreliggende videnskabelige vurderinger fra Det Stående Udvalg for Forskning og Statistik, som udgør et af ICCAT's organer, med henstilling 16-05 at vedtage en ny flerårig plan for forvaltningen og beskyttelsen af bestanden af sværdfisk i Middelhavet med indførelsen, fra 2017, af en TAC fastsat til 10 500 ton, beregnet på grundlag af de historiske fangster i perioden 2010-2015.
- 12 Den 20. februar 2017 blev der i Madrid (Spanien) indledt internationale forhandlinger, i hvilken forbindelse Unionen var repræsenteret af Europa-Kommissionens Generaldirektoratet for Maritime Anliggender og Fiskeri. Disse forhandlinger blev afsluttet med en afgørelse om at fastlægge en

fordelingsordning for TAC'en, hvor beregningsgrundlaget var de gennemsnitlige fangstmængder af sværdfisk i Middelhavet i perioden 2010-2014. I forbindelse med disse forhandlinger opnåede Unionen for 2017 en kvote på 70,756% af en TAC på 10 500 ton.

- 13 Den 18. april 2017 blev den elektroniske skriftlige procedure, hvorved CPC'erne formelt godkendte fordelingen af denne TAC, afsluttet, hvilket formaliserede Unionens tildeling af en fangstkvote for sværdfisk i Middelhavet på 7 410,48 ton for 2017.
- 14 Den 18. juli 2017 meddelte Kommissionen de berørte medlemsstater, at afstemningen var ugyldig som følge af proceduremæssige indvendinger, og at en ny afstemning ville blive arrangeret.
- 15 Den 25. juli 2017 vedtog Rådet den anfægtede forordning.
- 16 Ved cirkulæreskrivelse af samme dato rettet til CPC'erne meddelte ICCAT's sekretariat formelt, at den oprindelige afstemning ikke var gyldig, idet fastsættelse af en ny dato for afstemning blev udskudt til et senere tidspunkt. Ved cirkulæreskrivelse af 7. august 2017 blev denne dato først fastsat til den 2. september og derefter udskudt til den 2. oktober på grund af manglende beslutningsdygtighed.
- 17 Endelig meddelte ICCAT's sekretariat CPC'erne den 9. oktober 2017 ved en ny cirkulæreskrivelse, at der havde været beslutningsdygtighed, og at aftalen om fordelingen af TAC'er, således som den var blevet fastlagt i forbindelse med de internationale forhandlinger i Madrid, var endeligt godkendt.

Parternes påstande og retsforhandlingerne ved Domstolen

- 18 Den Italienske Republik har nedlagt følgende påstande:
 - Den anfægtede forordning annulleres og herunder særligt 9.-12. betragtning hertil samt dens artikel 1, nr. 2), for så vidt som den ændrer bilag ID til forordning 2017/127, og punkt 3 i bilaget til den anfægtede forordning.
 - Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 19 Rådet har nedlagt følgende påstande:
 - Principalt frifindelse.
 - Subsidiært, såfremt den anfægtede forordning annulleres for så vidt angår sværdfisk i Middelhavet, træffes der bestemmelse om, at virkningerne af disse bestemmelser opretholdes.
 - Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 20 Ved afgørelser af henholdsvis den 26. januar 2018 og den 26. februar 2018 har Kongeriget Spanien og Kommissionen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.
- 21 Ved skrivelse af 20. august 2018 har Den Italienske Republik i henhold til artikel 16, stk. 3, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol anmodet om, at den foreliggende sag henvises til behandling i Domstolens Store Afdeling.

Om søgsmålet

Det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 1 i afgørelse 86/238

Parternes argumenter

- 22 Ifølge Den Italienske Republik er den anfægtede forordning ulovlig, for så vidt som Rådet anså sig for forpligtet til at vedtage denne forordning med den begrundelse, at det var bundet af aftalen mellem CPC'erne om fordeling af TAC'erne for sværdfisk i Middelhavet, der blev vedtaget inden for rammerne af ICCAT. Der bestod imidlertid ikke en sådan forpligtelse på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede forordning, idet afstemningen i april 2017, der godkendte denne fordeling, var blevet annulleret af ICCAT i juli samme år, og idet Kommissionen havde kendskab til denne omstændighed, eftersom den havde informeret medlemsstaterne herom ved skrivelse af 18. juli 2017. Det følger heraf, at Kommissionen i sit forslag til Rådets forordning af 3. juli 2017 om ændring af forordning 2017/127 for så vidt angår visse fiskerimuligheder (COM(2017) 356 final, herefter »forslaget til forordning«) henviste til en ikke-eksisterende international forpligtelse, som således ikke kunne være bindende for Rådet.
- 23 Med vedtagelsen af den anfægtede forordning på grundlag af dette fejlagtige postulat har Rådet tilsidesat afgørelse 86/238 og de internationale retsakter, som den henviser til. I mangel af en behørigt godkendt afgørelse fra ICCAT var Unionen således ikke på nogen måde forpligtet til at efterleve et forslag, der stadig var under behandling med henblik på godkendelse. Den Italienske Republik har anført, at 11. betragtning til denne forordning ikke henviser til en af ICCAT behørigt godkendt fordeling, men alene til fordelingsforslaget fra mødet i arbejdsgruppen, der fandt sted den 20.-22. februar 2017.
- 24 Rådet har gjort gældende, at der faktisk forelå en aftale inden for rammerne af ICCAT mellem CPC'erne om fordelingen af TAC'er for sværdfisk i Middelhavet. Selv om den formelle vedtagelse af denne aftale først endeligt fandt sted i oktober 2017, er der intet der tyder på, at denne udsættelse har haft indvirkning på indholdet af denne fordeling, idet ICCAT's endelige afgørelse i øvrigt gentog den samme fordeling. Såfremt Rådet havde afventet denne formelle aftale inden for rammerne af ICCAT for at fastsætte de fiskerimuligheder, der er omhandlet i den anfægtede forordning, ville alle EU-fiskere desuden have befundet sig i en usikker situation, der kunne have varet indtil udgangen af 2017. Denne institution kunne derfor lovligt basere sig på denne fordeling allerede inden ICCAT's formelle vedtagelse heraf, og inden ICCAT's afgørelse var bindende for Unionen.
- 25 Nævnte institution, som på dette punkt støttes af Kongeriget Spanien i dets interventionsindlæg, har i øvrigt anført, at Unionen kun ville have haft tilsidesat sine forpligtelser i henhold til ICCAT-konventionen og afgørelse 86/238, hvis den havde fastsat fiskerimuligheder ud over dem, som Unionen var tildelt inden for rammerne af ICCAT, hvilket ikke var tilfældet.

Domstolens bemærkninger

- 26 Det bemærkes indledningsvis, at i henhold til artikel 3, stk. 1, litra d), TEUF har Unionen enekompetence på området for »bevarelse af havets biologiske ressourcer inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik«.
- 27 Det skal endvidere tilføjes, at EU-lovgiver på fiskeriområdet har et vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver tillægges ved artikel 40 TEUF-43 TEUF. Følgelig skal domstolsprøvelsen ved Unionens retsinstanser 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. Kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart

uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som nævnte lovgiver forfølger, vil en sådan foranstaltning således kunne kendes ulovlig (jf. i denne retning dom af 17.3.2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, præmis 80 og 81 samt den deri nævnte retspraksis).

- 28 Det kan i denne henseende ikke hævdes, at Rådet skulle have anset sig for forpligtet til at vedtage den anfægtede forordning på grund af en juridisk bindende afgørelse truffet inden for rammerne af ICCAT, eftersom 11. betragtning til denne forordning ikke henviser til en sådan afgørelse, men alene, således som Den Italienske Republik i øvrigt har anført, til fordelingsforslaget fra mødet i arbejdsgruppen, der fandt sted den 20.-22. februar 2017. Det fremgår således af denne betragtning, at Rådet ville foregribe ICCAT's formelle vedtagelse af afgørelsen om fordeling af TAC'er mellem CPC'erne.
- 29 Henset til den omstændighed, at det område, der reguleres af den anfægtede forordning, henhører under Unionens enekompetence, og at EU-lovgiver på dette område har et vidt skøn, var det i øvrigt under alle omstændigheder ikke nødvendigt, at Rådet afventede den formelle vedtagelse af ICCAT's juridisk bindende afgørelse inden tildelingen af fiskekvoter til medlemsstaterne. Idet fastlæggelsen af disse kvoter henhører under Rådets kompetence, kan Rådet således vedtage disse.
- 30 Det følger heraf, at selv om det er ubestridt, at der ikke forelå en afgørelse fra ICCAT på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede forordning, var denne omstændighed ikke af en sådan art, at den kunne forhindre Rådet i – på det område, hvor Rådet har et vidt skøn – at træffe de foranstaltninger, som det fandt nødvendige for at gennemføre målsætningerne i den fælles fiskeripolitik (jf. analogt dom af 11.1.2017, Spanien mod Rådet, C-128/15, EU:C:2017:3, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Under alle omstændigheder, og således som Rådet og Kongeriget Spanien med rette har anført, ville Rådet kun have tilsidesat de forpligtelser, der følger af afgørelse 86/238, hvis det havde fastsat fiskerimuligheder ud over dem, som Unionen var tildelt inden for rammerne af ICCAT, hvilket ikke var tilfældet i den foreliggende sag.
- 32 Den Italienske Republiks første anbringende må følgelig forkastes som ugrundet.

Det andet og det femte anbringende om en begrundelsesmangel ved den anfægtede forordning

Parternes argumenter

- 33 Med disse anbringender, som skal behandles samlet, har Den Italienske Republik gjort gældende, at såfremt det fastslås, at Rådet har vedtaget den anfægtede forordning, ikke fordi det var forpligtet hertil, men på grund af dets egen kompetence, er denne forordning behæftet med en begrundelsesmangel.
- 34 I denne forbindelse har denne medlemsstat indledningsvis gjort gældende, at henset til princippet om relativ stabilitet, burde Rådet fyldestgørende have begrundet skaden på EU-fiskernes interesser, da det på Unionens vegne accepterede en andel på 70,756% af den TAC, der blev besluttet inden for rammerne af ICCAT, selv om fangsterne af sværdfisk i Middelhavet i perioden 2010-2014, som disse fiskere tegner sig for, var på minimum 75% af de historiske fangster. Den anfægtede forordning indeholder imidlertid ingen begrundelse i denne henseende, idet det alene angives i 11. betragtning hertil, at »Unionens andel [...] [bør] gennemføres i EU-retten, og medlemsstaternes kvoter bør fastsættes«.
- 35 Dernæst, og såfremt ICCAT ved fastsættelsen af TAC'en for 2017 for sværdfisk i Middelhavet til 10 500 ton baserede sig på de historiske fangster af denne art i perioden 2010-2014, skulle Rådet i overensstemmelse med dets erklærede hensigt om at gennemføre ICCAT's afgørelser i EU-retten have fastlagt fordelingen mellem medlemsstaterne af den andel af TAC'en, som Unionen var tildelt,

dvs. 7 410,48 ton, på grundlag af den historiske fangstrate, som hver medlemsstat har opnået i løbet af samme periode. Dette medfører, at den anfægtede forordning, for så vidt som det i 11. betragtning hertil anføres, at referenceperioden udgøres af perioden 2012-2015, er behæftet med en begrundelsesmangel.

- 36 Endelig giver den anfægtede forordning ikke nogen forklaring på, hvorfor EU-lovgiver kun har anset denne sidstnævnte periode for at være »pålidelig«, hvorimod den anvendte periode efter aftale med Kommissionen under drøftelserne i ICCAT var perioden 2010-2014.
- 37 Rådet er af den opfattelse, at de argumenter som Den Italienske Republik har fremført til støtte for sit andet og femte anbringende, ikke godtgør, at den anfægtede forordning er behæftet med en begrundelsesmangel, men er en delvist materielt en kritik heraf. Disse argumenter må i dette omfang anses for irrelevante. Under alle omstændigheder fremgår det klart af stævningen og bilagene hertil, at Den Italienske Republik var fuldt ud bekendt med de drøftelser, der førte frem til den tildeling til Unionen for 2017 af en andel svarende til 7 410,48 ton af en TAC på 10 500 ton for sværdfisk i Middelhavet og derefter fordelingen af denne andel mellem medlemsstaterne, og at Den Italienske Republik havde kendskab til grundene for denne tildeling samt denne fordeling.
- 38 Kongeriget Spanien har præciseret, at Den Italienske Republik kan være uenig i tildelingen til Unionen af andelen af denne TAC med den begrundelse, at den medfører en reduktion af de fiskerimuligheder, som Unionen tildeles i sin helhed, og en skade for Den Italienske Republik i særdeleshed. Denne medlemsstat kan derimod ikke med rette gøre gældende, at denne afgørelse fra ICCAT savner enhver begrundelse, eftersom forudsætningerne herfor gives i betragtningerne til den anfægtede forordning.

Domstolens bemærkninger

- 39 Med det andet og det femte anbringende har Den Italienske Republik gjort gældende, at den anfægtede forordning er behæftet med en begrundelsesmangel, dels for så vidt som Rådet ikke heri har redegjort for grundene til, at det accepterede, at fiskerimulighederne for Unionen blev begrænset til 7 410,48 ton af en TAC fastsat til 10 500 ton for sværdfisk i Middelhavet, selv om denne TAC var blevet fastsat af ICCAT under henvisning til perioden 2010-2014, og at procentdelen af EU-fiskernes fangster af sværdfisk i Middelhavet i denne periode var højere, dels for så vidt som nævnte forordning ikke specifikt redegør for, hvorfor andelen på de 7 410,48 ton, som blev tildelt medlemsstaterne, var fastsat på grundlag af fangstrater for perioden 2012-2015, hvilket således påførte Den Italienske Republik en betydelig skade.
- 40 Det bemærkes for det første, at ifølge Domstolens faste praksis 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 retsakts 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 (dom af 17.3.2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Dette gælder så meget desto mere, når medlemsstaterne har været dybt inddraget i udarbejdelsen af den omtvistede retsakt og således kender de begrundelser, som ligger til grund for retsakten (dom af 25.10.2001, Italien mod Rådet, C-120/99, EU:C:2001:567, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

- 42 Begrundelsespligtens omfang afhænger følgelig af, hvilken retsakt der er tale om, og af, 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. I denne forbindelse har Domstolen bl.a. allerede 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 (dom af 22.11.2018, *Swedish Match*, C-151/17, EU:C:2018:938, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 I den foreliggende sag skal det dels fremhæves, at 9.-11. betragtning til den anfægtede forordning afspejler den kontekst, hvori tildelingen af TAC'en til Unionen og fordelingen heraf mellem medlemsstaterne blev besluttet, idet der udtrykkeligt henvises til det arbejde, der blev udført i arbejdsgruppen i ICAAT med henblik på at udarbejde en rimelig og retfærdig ordning for tildeling af TAC'er for sværdfisk i Middelhavet, samt Unionens tilsagn om at anvende det kompromis, der blev indgået inden for rammerne af ICCAT, vedrørende denne tildeling for 2017.
- 44 Dels var Den Italienske Republik – således som det fremgår af dens skriftlige indlæg – dybt inddraget i beslutningsprocessen omkring fastlæggelse og tildeling af TAC'en på 7410,48 ton for sværdfisk i Middelhavet både inden for rammerne af ICCAT og hvad angår fordelingen af denne mængde mellem medlemsstaterne inden for Unionen. På de forskellige stadier af denne proces, bl.a. mellem februar og april 2017, har den italienske delegation desuden haft mulighed for at give udtryk for sine betænkeligheder med hensyn til valget af de påtænkte fordelingsnøgler.
- 45 Med hensyn til drøftelserne inden for rammerne af ICCAT fremgår det som anført i nærværende doms præmis 12 af den ordning for tildeling af TAC'er, som var et resultat af forhandlingerne i Madrid (Spanien) i 2017 i arbejdsgruppen vedrørende fiskeri af sværdfisk i Middelhavet, at Den Italienske Republik ikke var uvidende om, at den mængde, der var et resultat af forhandlingerne med de øvrige CPC'ere, lå meget tæt på den, som svarede til EU-fiskernes historiske fangstmængder af sværdfisk i Middelhavet, og at forskellen på visse punkter af denne mængde i forhold til disse historiske statistikker var begrundet med henvisning til de øvrige af de af ICCAT anvendte kriterier, herunder bl.a. CPC'ernes tidligere indsats for at forvalte fiskeriet, herunder i visse tilfælde anvendelse af strengere regler end dem, som pålægges af ICCAT, samt socioøkonomiske overvejelser.
- 46 Med hensyn til fordelingen mellem medlemsstaterne af Unionens andel af TAC'en havde Den Italienske Republik kendskab til både grundene og metoden herfor. Hvad navnlig angår udelukkelsen af perioden 2010-2011 fra referenceperioden fremgår det således af selve stævningen, at Den Italienske Republik var informeret om drøftelserne vedrørende indvendingerne mod tallene for denne periode, for så vidt som disse tal ikke blev anset for pålidelige på grund af mistanke om ulovlige fangster, og at Den Italienske Republik havde udtrykt sin uenighed i denne henseende i en skrivelse til Kommissionen i april 2017.
- 47 Den Italienske Republik kan under disse omstændigheder ikke lade som om, at den ikke kendte til baggrunden for disse beslutningsprocesser og følgelig vedtagelsen af den anfægtede forordning.
- 48 For det andet, og for så vidt som den begrundelsespligt, der følger af artikel 296, stk. 2, TEUF, ifølge Domstolens praksis 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 (dom af 17.3.2011, *AJD Tuna*, C-221/09, EU:C:2011:153, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis), og for så vidt som visse af de argumenter, som Den Italienske Republik har fremført til støtte for det andet og det femte anbringende, ikke tager sigte på at så tvivl om den anfægtede forordnings begrundelse, men om, hvorvidt valget af referenceperioden var korrekt, vil disse argumenter blive undersøgt i forbindelse med det sjette anbringende.
- 49 Det følger heraf, at det andet og det femte anbringende ikke kan tages til følge.

Det sjette anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og om en fejlagtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder

Parternes argumenter

- 50 Den Italienske Republik har gjort gældende, at såfremt EU-lovgivers valg som anført i 11. betragtning til den anfægtede forordning om at anvende en referenceperiode bestående af perioden 2012-2015 med henblik på at fastlægge fiskerimulighederne for sværdfisk i Middelhavet mellem de berørte medlemsstater er begrundet i den omstændighed, at data vedrørende fangsterne af denne art, der er foretaget i denne periode, der for så vidt angår Italien er blevet kendt ugyldige, er denne afgørelse for det første behæftet med en åbenbar tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Selv om det måtte være lovligt at basere fordelingen af kvoter mellem medlemsstaterne på pålidelige historiske oplysninger om fangster, for så vidt som disse er begrænset til »lovlige« fangster, er den omstændighed, at der fuldstændigt udelukkes to år fra denne referenceperiode, nemlig uforholdsmæssig, eftersom dette svarer til at udelukke samtlige lovlige fangster i denne periode. For det andet er selve forudsætningen om, at data fra 2010 og 2011 var påvirket på grund af, at disse data kombinerer lovlige og ulovlige fangster, ikke korrekt, idet disse data blev godkendt af såvel Kommissionen som af ICCAT.
- 51 Rådet har gjort gældende, at i mangel af en forpligtelse til at tage hensyn til en specifik periode, og idet udelukkelsen af perioden 2010-2011 gælder for alle de berørte medlemsstater, er spørgsmålet om proportionalitet ikke relevant for denne periode. Det er endvidere vanskeligt at bestemme den lovlige andel og den ulovlige andel af fangster af sværdfisk i Middelhavet i denne periode. Under forudsætning af en vis stabilitet i fangsterne bør den lovlige andel heraf i 2010 og 2011 endelig ikke afvige markant fra de lovlige fangster i de efterfølgende år. Eftersom de efterfølgende år er taget i betragtning, er resultatet ikke markant afvigende herfra. Der foreligger derfor ikke nogen tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.
- 52 Denne institution har i øvrigt anført, at Domstolen i dom af 29. oktober 2009, Kommissionen mod Italien (C-249/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:672), fandt, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten, bl.a. idet den havde undladt på tilfredsstillende vis at kontrollere, inspicere og overvåge udøvelse af fiskeri, navnlig for så vidt angår iagttagelsen af de bestemmelser, som regulerer opbevaring om bord og anvendelse af drivgarn, og idet den ikke i tilstrækkeligt omfang havde sørget for, at der blev truffet passende foranstaltninger over for de personer, som var ansvarlige for overtrædelser af EU-lovgivningen om opbevaring om bord og anvendelse af drivgarn. Til trods for den nævnte dom foreligger der præcise og samstemmende indikationer af, at disse tilsidesættelser fortsatte i 2010 og 2011.
- 53 Kongeriget Spanien har anført, at den omstændighed, at ICCAT som referenceperiode med henblik på tildeling af Unionens andel af TAC'en for sværdfisk i Middelhavet anvendte perioden 2010-2014, ikke forpligtede Rådet til at basere sig på samme periode med henblik på fordelingen af kvoterne medlemsstaterne imellem. Den Italienske Republik forbigik i øvrigt i tavshed den omstændighed, at der i 2010 og 2011, i dens territorialfarvande var konstateret øgede fangster af sværdfisk i Middelhavet som følge af anvendelsen af ulovlige anordninger såsom drivgarn, hvilket foranledigede Kommissionen til at indlede en traktatbrudsprocedure og i sidste ende at sende en åbningskrivelse til denne medlemsstat på dette grundlag for denne periode.

Domstolens bemærkninger

- 54 Med sit sjette anbringende har Den Italienske Republik gjort gældende, at Rådet har tilsidesat proportionalitetsprincippet og foretaget en fejlagtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder, idet det som beregningsgrundlag for fordelingen mellem medlemsstaterne af den TAC, som er tildelt Unionen for 2017, har anvendt de historiske fangster af sværdfisk i Middelhavet i en referenceperiode bestående af perioden 2012-2015, med udelukkelse af 2010 og 2011.
- 55 Indledningsvis bemærkes, at proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af de lovlige tilsigtede formål, der følges med den omhandlede lovgivning, 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 uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dom af 11.1.2017, Spanien mod Rådet, C-128/15, EU:C:2017:3, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 For så vidt angår domstolsprøvelsen af betingelserne for anvendelsen af dette princip gælder det ifølge Domstolens faste praksis – henset til det vide skøn, som EU-lovgiver har på området for den fælles fiskeripolitik – 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. Det drejer sig således ikke om at undersøge, om den foranstaltning, som lovgiver har truffet, var den eneste eller bedst mulige, men om den var åbenbart uhensigtsmæssig (dom af 23.3.2006, Unitymark og North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03, EU:C:2006:193, præmis 57 og 58 samt den deri nævnte retspraksis, og af 11.1.2017, Spanien mod Rådet, C-128/15, EU:C:2017:3, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Domstolen har endvidere allerede fastslået, at når Rådet fastsætter TAC'er og fordeler fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne, skal det foretage en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, hvorved det har en vid skønsmargin. I sådanne situationer omfatter det skøn, som Rådet har, ikke udelukkende indholdet og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold. Ved domstolsprøvelsen af en sådan kompetence må den efterprøvende ret derfor begrænse sig til at undersøge, om myndighedens afgørelse er behæftet med en åbenlys vildfarelse eller magtfordrejning, eller om myndigheden klart har overskredet grænserne for sit skøn (dom af 11.1.2017, Spanien mod Rådet, C-128/15, EU:C:2017:3, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Henset til denne vide skønsmargin forpligtede den omstændighed, at ICCAT havde anvendt perioden 2010-2014 som referenceperiode for tildelingen af Unionens andel af TAC'en for sværdfisk i Middelhavet, ikke i den foreliggende sag Rådet til at anvende samme periode med henblik på fordelingen af kvoter de berørte medlemsstater imellem.
- 59 Det står i øvrigt fast, at Domstolen allerede i dom af 29. oktober 2009, Kommissionen mod Italien (C-249/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:672), havde fastslået, at Den Italienske Republik i en periode fra 1993-2005 i det væsentlige havde undladt på tilfredsstillende vis at kontrollere, inspicere og overvåge udøvelse af fiskeri på sit område og i de farvande, der hører under dens højhedsområde eller jurisdiktion, navnlig for så vidt angår iagttagelsen af de bestemmelser, som regulerer opbevaring om bord og anvendelse af drivgarn, og idet den ikke i tilstrækkeligt omfang har sørget for, at der træffes passende foranstaltninger over for de personer, som er ansvarlige for overtrædelser af EU-lovgivningen om opbevaring om bord og anvendelse af drivgarn, navnlig for så vidt angår præventivt virkende sanktioner over for nævnte personer. Derefter gennemførte Kommissionen for at kontrollere Den Italienske Republiks overholdelse af denne dom yderligere fangstinspektioner for 2010 og 2011. Det følger heraf, at de traktatbrud, der blev fastslået i nævnte dom, fortsatte i perioden efter dens afsigelse. På grundlag af disse inspektioner indledte Kommissionen i 2011 en ny traktatbrudsprocedure på grundlag af artikel 260, stk. 2, TEUF, som skete ved fremsendelsen af en åbningskrivelse til Den

Italienske Republik i september 2011. Det fremgår endvidere af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at det var med henblik på at kontrollere de garantier, som denne medlemsstat havde givet under denne sag med hensyn til de forbedringer, der indførtes inden for overvågning og kontrol af overholdelse af den lovgivning, som forbyder anvendelse og opbevaring af drivgarn, at Kommissionen udførte nye inspektionsopgaver på stedet i 2012 og 2013. Der blev dog ikke med disse sidstnævnte inspektioner fundet nye tilfælde af overtrædelse af denne lovgivning, og proceduren blev afsluttet i 2014.

- 60 Til trods for den omstændighed, at Domstolen på grundlag af artikel 260, stk. 2, TEUF ikke har fastslået, at Den Italienske Republik ikke i 2010 og 2011 havde truffet de foranstaltninger, der var nødvendige for opfyldelsen af dom af 29. oktober 2009, Kommissionen mod Italien (C-249/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:672), følger det derfor af den kontekst, der er nævnt i foregående præmis, at det er uden at overskride den vide skønsmargin, det har på området, at Rådet kunne fastslå, at der i fangstdataene for disse år var tegn på uregelmæssigheder, og derfor valgte ikke at tage disse oplysninger i betragtning med henblik på fordelingen af den TAC, som Unionen var tildelt for 2017, mellem medlemsstaterne.
- 61 Klagepunkterne vedrørende udelukkelsen af 2010 og 2011 kan i øvrigt ikke i sig selv rejse tvivl om lovligheden af det valg, som Rådet foretog til fordel for perioden bestående af 2012-2015, eftersom Den Italienske Republik ikke har fremført noget argument, der kan godtgøre, at denne periode som sådan er åbenbart uegnet med hensyn til fordelingen af kvoterne de berørte medlemsstater imellem.
- 62 Det følger heraf, at den referenceperiode, som Rådet valgte til at fastlægge fordelingen mellem medlemsstaterne af Unionens andel af TAC'en for 2017, ikke kan anses for åbenbart uegnet.
- 63 Henset til det ovenstående må det sjette anbringende forkastes som ugrundet.

Det tredje og det ottende anbringende om tilsidesættelse af artikel 17 TEU og artikel 16 i forordningen om den fælles fiskeripolitik samt princippet om god forvaltningsskik

Parternes argumenter

- 64 Med disse anbringender, som skal behandles samlet, har Den Italienske Republik for det første anført, at den anfægtede forordning er i strid med artikel 17 TEU. Denne forordning indebærer således en tilsidesættelse af Unionens fælles interesse, idet både Kommissionen og Rådet påberåber sig et »kompromis«, der blev aftalt inden for rammerne af ICCAT, men angiver ikke nærmere, hvilken fordel Unionen fik ud af at godkende den drastiske reduktion af fiskerimuligheder for sværdfisk i Middelhavet. Den omstændighed, at der foreligger et kompromis, forudsætter imidlertid nødvendigvis at der er givet afkald på en fordel i én henseende med henblik på at opnå en anden fordel i en anden henseende. I den foreliggende sag er det ikke med nævnte forordning sket et kompromis, men et ensidigt afkald på Unionens interesser.
- 65 For det andet har Den Italienske Republik gjort gældende, at princippet om relativ stabilitet, som er omhandlet i artikel 16 i forordningen om den fælles fiskeripolitik og defineret i 35.-37. betragtning til samme forordning, finder anvendelse under den foreliggende sags omstændigheder. Det følger af dette princip, at når en kvote er fastsat for at beskytte en fiskeart og de fremtidige fiskerimuligheder, skal der tages hensyn til den generelle vanskelige økonomiske situation for visse samfund, der er særligt afhængige af fiskeri af denne fiskeart. Med henblik herpå skal der tilstræbes en balance mellem behovet for at begrænse fiskeriet af nævnte art med henblik på at fremme genopretningen af bestanden og de socioøkonomiske problemer, som disse begrænsninger medfører, hvilket i den foreliggende sag for så vidt angår sværdfisk i Middelhavet mangler fuldstændigt. Idet begrænsningen af den historiske andel, som er tildelt hver medlemsstat, i øvrigt er blevet pålagt på samme tid som

indførelsen af TAC'en på 10 500 ton og en ny bindende kvote, er fiskerne blevet frataget enhver mulighed for at øge deres produktion ud over denne samlede grænse, således at det var uomgængeligt nødvendigt for EU's fiskerisektor som minimum at fastholde den tidligere opnåede rate.

- 66 For det tredje er princippet om god forvaltningsskik blevet tilsidesat, idet en så skadelig foranstaltning som den anfægtede forordning ikke burde have været vedtaget uden en streng teknisk vurdering, som godtgør, at valget af perioden 2012-2015 som referenceperiode gjorde det muligt at fastlægge fordelingen af Unionens andel af TAC'en på grundlag af pålidelige data, og at den skade, der heraf fulgte for Den Italienske Republik, derfor var uundgåelig.
- 67 Selv om det efter Rådets opfattelse indledningsvis er korrekt, at det er i Unionens interesse, at alene fangsttallene i referenceperioden tages i betragtning, uafhængigt af, om disse fangster er lovlige, eller af andre relevante faktorer, har arbejdsgruppen i ICCAT derudover taget hensyn til andre relevante forhold. I denne forbindelse indeholdt den af ICCAT vedtagne genopretningsplan en udtrykkelig henvisning til de socioøkonomiske konsekvenser. Der skal også tages hensyn til den omstændighed, at en genopretning af bestanden af sværdfisk i Middelhavet er den bedste måde til at sikre et bæredygtigt og rentabelt fiskeri for fremtiden.
- 68 Hvad dernæst angår princippet om relativ stabilitet er denne institution i lighed med Kongeriget Spanien og Kommissionen af den opfattelse, at de to punkummer, der er indeholdt i artikel 16, stk. 1, i forordningen om den fælles fiskeripolitik, dækker to forskellige situationer. Første punktum fastsætter således princippet om relativ stabilitet for eksisterende fiskerimuligheder. Andet punktum vedrører derimod tildelingen af nye fiskerimuligheder. Når der fastsættes nye muligheder, skal der stadig for første gang fastlægges en fordelingsnøgle under hensyntagen til hver enkelt medlemsstats interesser. Dette princip vedrører i øvrigt fordelingen af fiskerimuligheder mellem medlemsstaterne og ikke fordelingen af sådanne muligheder mellem Unionen og andre parter. Nævnte princip kan således ikke finde anvendelse i den foreliggende sag.
- 69 Idet Rådet har en vid skønsmargin med hensyn til valget af referenceperiode, er det endelig på ingen måde forpligtet til at godtgøre, at den valgte periode var den eneste, som gav mulighed for at fastlægge fordelingen af Unionens andel af TAC'en mellem de forskellige medlemsstater på grundlag af pålidelige data, men højst, at valget af denne periode gav mulighed for at nå dette mål.
- 70 Kongeriget Spanien er af den opfattelse, at grundene til valget af perioden 2012-2015 som referenceperiode og den hermed forbundne udelukkelse af 2010 og 2011 allerede er blevet tilstrækkelig beskrevet, og at Den Italienske Republik ikke har godtgjort, at Rådet har overskredet grænserne for det skøn, som det har på disse områder, eller at det har misbrugt sine beføjelser.
- 71 Kommissionen mener ikke på nogen måde ensidigt at have givet afkald på Unionens interesser i forbindelse med denne forhandling, og at forslaget til forordning ikke kan anses for at være til skade for Unionens interesser. Kommissionen mener derimod at have fremmet Unionens almene interesser på korrekt måde ved at have ført forhandlinger inden for rammerne af ICCAT i overensstemmelse med det tildelte mandat og ved at tage hensyn til Unionens tungtvejende interesser, såsom den hurtigst mulige genopretning af bestanden af sværdfisk i Middelhavet i henhold til forpligtelsen i artikel 17 TEU.
- 72 I replikken har Den Italienske Republik fremhævet det forhold, at artikel 16 i forordningen om den fælles fiskeripolitik skal læses i sin helhed, og at selv om princippet om relativ stabilitet på udtømmende vis fastsætter de eksisterende fiskerimuligheder, indgår det i kombination med de øvrige interesser ved fastsættelsen af nye fiskerimuligheder.
- 73 Rådet har i duplikken præciseret, at det er på det tidspunkt, hvor en TAC indføres, at det er nødvendigt for første gang at fastlægge en fordelingsnøgle under hensyntagen til hver enkelt medlemsstats interesser. Indførelsen af en TAC indebærer derfor uden tvivl tildelingen af »nye

fiskerimuligheder« som omhandlet i artikel 16 i forordningen om den fælles fiskeripolitik. Denne institution har i øvrigt tilføjet, at idet tildelingen af fiskerimuligheder mellem Unionen og tredjelande afhænger af en aftale med disse lande, er det umuligt i Unionens eksterne forbindelser at pålægge anvendelsen af princippet om relativ stabilitet, som er internt for Unionen. Rådet er af den opfattelse, at dette princip hverken finder anvendelse på tildelingen af fiskerimuligheder mellem Unionen og de øvrige CPC'ere inden for rammerne af ICCAT eller fordelingen heraf mellem medlemsstaterne inden for Unionen i forbindelse med indførelsen af en ny TAC.

Domstolens bemærkninger

- 74 Hvad for det første angår tilsidesættelsen af artikel 17 TEU bemærkes, at denne bestemmelse fastsætter, at Kommissionen fremmer Unionens almene interesser og tager passende initiativer med henblik herpå, og at denne institution udøver koordinerings-, gennemførelses- og forvaltningsfunktioner på de betingelser, der er fastsat i traktaterne.
- 75 I henhold til artikel 2 i forordningen om den fælles fiskeripolitik er Unionens interesse inden for fiskerisektoren at sikre udnyttelsen, den bæredygtige forvaltning og bevarelsen af havets biologiske ressourcer med henblik på, at populationer af fiskebestande gradvist skal genoprettes til og opretholdes på et biomasseniveau, der kan give maksimalt bæredygtigt udbytte. Disse målsætninger forfølges af Unionen, navnlig ved Rådets vedtagelse, på forslag af Kommissionen, af foranstaltninger vedrørende fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder såsom dem, der er vedtaget ved forordning 2017/127 og den anfægtede forordning.
- 76 Forfølgelsen af disse målsætninger skal ligeledes tages i betragtning i Unionens eksterne forbindelser på fiskeriområdet, dvs. i forbindelse med forhandlinger, der føres inden for de regionale organisationer. Dette er tilfældet, når Unionen skal give udtryk for en holdning i forbindelse med forhandlinger inden for rammerne af ICCAT, som er en organisation med ansvar for vedtagelse af foranstaltninger, der skal sikre den langsigtede bevarelse og bæredygtige udnyttelse af fiskeressourcerne i det område, som den har ansvaret for.
- 77 I den foreliggende sag bemærkes dels, at Unionens holdning inden for rammerne af ICCAT – således som Kommissionen har anført – består i at støtte vedtagelsen af bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger for fiskebestandene i ICCAT-konventionsområdet, herunder TAC'erne, baseret på den bedste tilgængelige videnskabelige rådgivning, for at nå de målsætninger, der er omhandlet i artikel 2, stk. 2, i forordningen om den fælles fiskeripolitik, nemlig at genoprette og opretholde populationer af de befiskede arter på niveauer, der kan give maksimalt bæredygtigt udbytte. Inden for rammerne af ICCAT er behovet for at tage hånd om situationen vedrørende det overdrevne fiskeri af denne fiskebestand blevet anerkendt ved vedtagelsen af henstilling 16-05, som fastsætter, at der fra 2017 skal anvendes en genopretningsplan for en periode på 15 år og indførelsen fra samme år af en TAC på 10 500 ton, hvis princip og værdi efterfølgende blev skrevet ind i forordning 2017/127. Denne henstilling, som 9.-11. betragtning til den anfægtede forordning henviser til, fastsatte i øvrigt, at fastlæggelsen af fordelingsnøglen for denne TAC mellem CPC'erne skulle ske på grundlag af gennemsigtige og objektive kriterier, herunder af miljømæssig og socioøkonomisk art, samt de kriterier, der er fastsat i ICCAT's resolution 15-13, vedrørende fordelingen af fiskerimuligheder.
- 78 Dels giver det mandat, som Kommissionen er tildelt med henblik på at føre forhandlinger på Unionens vegne inden for rammerne af ICCAT, Kommissionen en vis fleksibilitet med henblik herpå. Kommissionens målsætning for Unionen og for 2017 var imidlertid at opnå mindst 70% af TAC'en for sværdfisk i Middelhavet. I medfør af det kompromis, som blev indgået mellem CPC'erne, blev Unionen dog tildelt en kvote på 70,756% af TAC'en på 10 500 ton.

- 79 Resultatet af Kommissionens forhandlinger viser således ikke alene, at Kommissionen ikke overskred grænserne for sit mandat, men at den ligeledes brugte sit råderum ved at fremhæve behovet for bæredygtigt at forvalte ressourcerne af sværdfisk i Middelhavet til fordel for alle de berørte parter, således at denne institution ikke har tilsidesat artikel 17 TEU under forhandlingerne.
- 80 Hvad for det andet angår Den Italienske Republiks klagepunkter vedrørende princippet om relativ stabilitet skal det bemærkes, at dette princip afspejler et kriterium for fordeling mellem medlemsstaterne af Unionens fiskerimuligheder i form af kvoter, der tildeles de nævnte stater. Dette princip giver således ikke fiskerne en fangstgaranti med hensyn til en fast mængde fisk, idet kravet om relativ stabilitet alene skal forstås som bevarelse af en ret til en fast procentdel for hver medlemsstat ved denne fordeling (dom af 22.11.2007, *Cofradía de pescadores »San Pedro de Bermeo«* m.fl. mod Rådet, C-6/06 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2007:702, præmis 53).
- 81 Den Italienske Republik er af den opfattelse, at princippet om relativ stabilitet i den foreliggende sag dels finder anvendelse inden for Unionen og i de forbindelser, som Unionen har med tredjelande, dels og samtidigt hermed på fordelingen af eksisterende fiskerimuligheder og ligeledes på »nye fiskerimuligheder«. Rådet er derimod, støttet heri af Kommissionen og Kongeriget Spanien, af den opfattelse, at dette princip kun finder anvendelse på internt niveau i Unionen og på eksisterende fiskerimuligheder.
- 82 Med hensyn til anvendelsen af princippet om relativ stabilitet på den andel af TAC'en, som ICCAT samlet har tildelt Unionen, bemærkes, at artikel 16, stk. 1, første punktum, i forordningen om den fælles fiskeripolitik præciserer, at de fiskerimuligheder, som »medlemsstaterne tildeles«, sikrer »de enkelte medlemsstater« relativ stabilitet i fiskeriet efter de enkelte bestande eller i de enkelte fiskerier. Det fremgår endvidere af 35. betragtning til denne forordning, at på grund af bl.a. visse kystsamfunds afhængighed af fiskeri bør der skabes et relativt stabilt fiskeri, ved at fiskerimulighederne fordeles »blandt medlemsstaterne« på basis af en forudsigelig andel af bestandene »til hver medlemsstat«.
- 83 Det følger af det ovenstående, at princippet om relativ stabilitet kun kan finde anvendelse i forbindelse med fordelingen af fiskerimuligheder inden for Unionen og ikke i Unionens eksterne forbindelser.
- 84 For så vidt angår dette principps anvendelighed på »nye fiskerimuligheder« skal det indledningsvis fremhæves, at artikel 16, stk. 1, andet punktum, i forordningen om den fælles fiskeripolitik bestemmer, at der tages hensyn til de enkelte medlemsstaters interesser, »når der tildeles nye fiskerimuligheder«.
- 85 Det bemærkes endvidere, at for så vidt angår forordning nr. 2371/2002, som var forgængerens for forordningen om den fælles fiskeripolitik, og navnlig artikel 20 i forordning nr. 2371/2002, der, ligesom artikel 16 i forordningen om den fælles fiskeripolitik, vedrører tildeling af fiskerimuligheder, har Domstolen fastslået, at der skal sondres mellem »eksisterende fiskerimuligheder« og »nye fiskerimuligheder«, der er omhandlet i henholdsvis denne artikels stk. 1 og stk. 2 (jf. i denne retning dom af 8.11.2007, *Spanien mod Rådet*, C-141/05, EU:C:2007:653, præmis 85).
- 86 Mens »eksisterende fiskerimuligheder« svarer til fiskerimuligheder, der allerede er fordelt mellem medlemsstaterne, er »nye fiskerimuligheder« fiskerimuligheder, som for første gang fordeles mellem de sidstnævnte.
- 87 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at kravet om relativ stabilitet skal forstås således, at der ved fordelingen af fiskerimulighederne opretholdes en bestemt procentdel for hver enkelt medlemsstat, og indebærer, at den oprindeligt fastlagte fordelingsnøgle fortsat finder anvendelse, så længe der ikke er blevet vedtaget en ændringsforordning (dom af 8.11.2007, *Spanien mod Rådet*, C-141/05, EU:C:2007:653, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis). Dette krav finder derfor kun anvendelse, når der allerede er sket en fordeling af fiskerimuligheder, dvs. når der er tale om »eksisterende fiskerimuligheder«.

- 88 Det kan derimod ikke finde anvendelse, når der endnu ikke er blevet fastsat nogen fordelingsnøgle for medlemsstaterne. I dette tilfælde, dvs. ved fordelingen af »nye fiskerimuligheder«, fastsætter artikel 16, stk. 1, andet punktum, i forordningen om den fælles fiskeripolitik alene, at der skal tages hensyn til »de enkelte medlemsstaters interesser«, idet begrebet interesse kan omfatte behovet for at opretholde den relative stabilitet i fiskeriet, men at det ikke desto mindre ikke er begrænset til dette behov (dom af 8.11.2007, Spanien mod Rådet, C-141/05, EU:C:2007:653, præmis 87).
- 89 I den foreliggende sag må det i mangel af forskrifter, der begrænser fiskerimulighederne for sværdfisk i Middelhavet inden vedtagelsen af den anfægtede forordning, konstateres, at denne forordning fastsatte »nye fiskerimuligheder« som omhandlet i artikel 16, stk. 1, i forordningen om den fælles fiskeripolitik.
- 90 Det følger heraf, at princippet om relativ stabilitet som udtrykt i artikel 16, stk. 1, i forordningen om den fælles fiskeripolitik kun finder anvendelse på eksisterende fiskerimuligheder i Unionen og følgelig hverken på fordelingen af fiskerimuligheder mellem Unionen og CPC'erne inden for rammerne af ICCAT eller på fordelingen af nye fiskerimuligheder mellem medlemsstaterne i Unionen i forbindelse med, således som under den foreliggende sags omstændigheder, indførelsen af en ny TAC.
- 91 Rådet har følgelig ikke tilsidesat dette princip ved vedtagelsen af den anfægtede forordning.
- 92 Hvad for det tredje angår princippet om god forvaltningsskik som udtrykt i artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder er grundene til EU-lovgivers valg af perioden 2012-2015 som referenceperiode, med udelukkelse af 2010 og 2011, allerede blevet nævnt i nærværende doms præmis 45, 46 og 60.
- 93 Det følger under alle omstændigheder af fast retspraksis, og som det således fremgår af nærværende doms præmis 57, at et sådant valg er omfattet af Rådets skønsmargin både med hensyn til indholdet og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, og i et vist omfang med hensyn til de tilgrundliggende faktiske forhold. I denne forbindelse skal domstolsprøvelsen begrænses til en undersøgelse af, om den anfægtede retsakt er behæftet med åbenbare fejl eller magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn.
- 94 I denne henseende, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 58-62, kan der ikke gives medhold i, at Rådet skulle have foretaget et åbenbart urigtigt skøn, da det besluttede mellem medlemsstaterne at fordele den andel af TAC'en, som Unionen var blevet tildelt for 2017, på grundlag af de historiske fangster af sværdfisk i Middelhavet i referenceperioden bestående af perioden 2012-2015.
- 95 I denne forbindelse kan Rådet ikke foreholdes at have tilsidesat princippet om god forvaltningsskik ved ikke at have begrundet valget af denne referenceperiode på grundlag af en »streng teknisk vurdering«, eftersom det netop fremgik af de tekniske data fra Kommissionen, at fangstmængderne i 2010 og 2011 ikke kunne tages i betragtning.
- 96 Henset til det ovenstående skal det tredje og det ottende anbringende forkastes som ugrundede.

Det fjerde og det tiende anbringende om tilsidesættelse af princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft, retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Parternes argumenter

- 97 Med disse anbringender, som skal behandles samlet, har Den Italienske Republik gjort gældende, at den anfægtede forordning tilsidesætter princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft, retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, for så vidt som den blev vedtaget ultimo juli 2017 og havde virkning fra den 1. januar 2017, selv om fangstsæsonen for sværdfisk i Middelhavet, der strækker sig fra den 1. april til den 31. december, allerede halvvejs var gået. I modsætning til, hvad der er anført i 12. betragtning til den anfægtede forordning, indførte denne forordning således for første gang i forhold til de foregående årtiers praksis samtidigt en bindende TAC, en drastisk nedsættelse af procentdelen af Unionens TAC i forhold til det niveau, der var nået i de foregående år, og en fordeling af Unionens andel mellem medlemsstaterne. En sådan »revolution« af produktionsvilkårene i Unionens fiskerisektor skulle have været ordentligt forberedt og forelagt i tilstrækkelig god tid for at give de pågældende parter mulighed for at tilpasse sig hertil.
- 98 EU-lovgiver har ligeledes tilsidesat retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet det er af afgørende betydning for den enkelte erhvervsdrivende i den pågældende sektor at kunne forlade sig på stabile normative rammer, hvor eventuelle ændringer heraf i det mindste er forudsigelige.
- 99 Rådet har for det første anført, at der allerede var fastsat en TAC for sværdfisk i Middelhavet, i det foreliggende tilfælde i forordning 2017/127, vedtaget i januar 2017, også selv om der på dette tidspunkt endnu ikke var opnået aftale om fordeling af denne TAC inden for rammerne af ICCAT, og for det andet, at fangstsæsonen for sværdfisk i Middelhavet strækker sig fra den 1. april til den 31. december.
- 100 Ifølge denne institution er det klart, at denne TAC efterfølgende skulle ændres for at nedsættes til Unionens andel af TAC'en, når den var blevet fastsat af ICCAT. Der kan under disse omstændigheder ikke have været en berettiget forventning om, at en specifik kvote ville blive tildelt Den Italienske Republik. Tilsvarende kan retssikkerhedsprincippet først med føje påberåbes, når TAC'en og Unionens andel heraf er blevet fastsat, og den er blevet fordelt mellem medlemsstaterne. For ethvert fiskeri, der udøves inden fastsættelsen af disse kvoter, burde der i mellemtiden være regnet med en vis grad af usikkerhed og forsigtighed, således at de nødvendige betingelser for anvendelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke er opfyldt.
- 101 Selv om Rådet havde afventet ICCAT's endelige afgørelse, ville det desuden først have været i oktober 2017, at det havde kunnet fastsætte de kvoter, der var tildelt medlemsstaterne for 2017. En afgørelse, der blev truffet ultimo samme år, men som trådte i kraft den 1. januar i dette samme år, og i henhold til hvilken der skal ske en nedsættelse af fangster af sværdfisk i Middelhavet, ville dog uden tvivl have været mere forudsigelig ud fra et retssikkerhedssynspunkt.
- 102 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at anvendelsen af EU-retsakter med tilbagevirkende kraft på fiskeriområdet er helt sædvanligt.
- 103 Kommissionen er af den opfattelse, at fangstdata på EU-niveau for så vidt angår sværdfisk i Middelhavet viser et samlet antal på 5 125 ton for 2016 mod 4 793,4 ton for 2017, som er det år, hvor den til Unionen tildelte kvote var på 7 410 ton. Denne reduktion i antallet af registrerede fangster i 2017 skyldes dels, at der blev pålagt en fiskeriforbudsperiode i de første tre måneder af dette år, dels en nedgang i antallet af fangster i forhold til 2016 fra april 2017, som er den måned, hvor fiskesæsonen af sværdfisk i Middelhavet begynder.

- 104 Sidstnævnte nedgang kan imidlertid ikke på nogen måde være direkte knyttet til begrænsningen på under 600 ton, der blev pålagt som følge af ICCAT's afgørelse om at fastsætte Unionens andel af TAC'en til 70,756% heraf. Fangsterne af sværdfisk i Middelhavet foretaget i 2017 har således ligget et godt stykke under de i henhold til den anfægtede forordning tilladte fangster.
- 105 Fra begyndelsen af sæsonen 2017 har antallet af fangster i øvrigt vist en tilbagegang i forhold til antallet af fangster året før. Denne tendens fortsatte hele resten af fiskesæsonen 2017, selv efter at den anfægtede forordning trådte i kraft ultimo juli 2017. Under disse omstændigheder kan det ikke med føje gøres gældende, at der med ikrafttrædelsen af den anfægtede forordnings bestemmelser er sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning eller retssikkerhedsprincippet.

Domstolens bemærkninger

- 106 Hvad for det første angår den anfægtede forordnings tilbagevirkende kraft bemærkes, at selv om retssikkerhedsprincippet som udgangspunkt er til hinder for, at en EU-retsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før dens offentliggørelse, kan dette rent undtagelsesvis tillades, når det tilstræbte almene formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt, samt i det omfang det af de pågældende reglers ordlyd, formål eller opbygning klart fremgår, at de skal kunne tillægges tilbagevirkende kraft (dom af 19.3.2009, Mitsui & Co. Deutschland, C-256/07, EU:C:2009:167, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 107 Det er ubestridt, at indførelsen af en TAC på 10 500 ton for sværdfisk i Middelhavet allerede fra 2017 var fastlagt i forordning 2017/127. Selv om fordelingen mellem medlemsstaterne af Unionens andel af denne TAC således stadig skulle fastsættes, var princippet om indførelse af nye fiskerimuligheder allerede fastslået fra januar 2017, dvs. inden fiskesæsonen af sværdfisk i Middelhavet begyndte den 1. april 2017. Det følger heraf, hvilket Den Italienske Republik har tilsluttet sig, at reduktionen af den historiske andel blev besluttet samtidigt med indførelsen af TAC'en.
- 108 Som det fremgår af 9.-11. betragtning til den anfægtede forordning, har Rådet desuden med den anfægtede forordning søgt at overholde den anden af TAC'en for sværdfisk i Middelhavet, der var fastsat inden for rammerne af ICCAT for 2017. Idet den formelle godkendelse af fordelingen af TAC'en for denne fiskeart imidlertid ikke fandt sted før den 18. april 2017, kunne dette mål kun opnås ved at bestemme, at den anfægtede forordning skulle finde anvendelse med tilbagevirkende kraft, fra den 1. januar samme år.
- 109 Det må i øvrigt, således som Kommissionen har gjort gældende, konstateres, at på tidspunktet for den anfægtede forordnings ikrafttrædelse den 30. juli 2017 var fiskerimulighederne for sværdfisk i Middelhavet langt fra at være opbrugt. I perioden fra den 1. april 2017, som er den dato, hvor fiskesæsonen for denne art påbegyndes, til ultimo juli 2017, blev der således i Unionen fanget lidt over 2 298,3 ton sværdfisk i Middelhavet af de 7 410 ton svarende til Unionens andel af TAC'en for 2017. Det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at de italienske fiskere i samme periode fangede ca. 1 271,3 ton sværdfisk i Middelhavet ud af en kvote på 3 736 ton, som Den Italienske Republik var tildelt ved den anfægtede forordning.
- 110 Det skal under alle omstændigheder bemærkes, at sidstnævnte kvote heller ikke var nået pr. den 31. december 2017, idet de italienske fiskere kun fangede 2 285,3 ton sværdfisk i Middelhavet, dvs. 61,16% af nævnte kvote.

- 111 Hvad for det andet angår retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning bemærkes, at det førstnævnte princip navnlig kræver, at retsreglerne skal være klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, især når de kan have bebyrdende virkninger for personer og virksomheder (jf. i denne retning dom af 17.10.2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 112 Sammenhængende med retssikkerhedsprincippet omfatter retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning enhver borger, hos hvem EU's administration har givet anledning til begrundede forhåbninger. 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. Ingen kan derimod påberåbe sig tilsidesættelse af dette princip, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter. Det gælder ligeledes, at når forudseende og påpasselige erhvervsdrivende kan påregne gennemførelsen af en EU-foranstaltning, der kan påvirke deres interesser, kan de imidlertid ikke påberåbe sig et sådant princip, når foranstaltningen gennemføres (jf. i denne retning dom af 17.3.2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, præmis 71-73 og den deri nævnte retspraksis).
- 113 I den foreliggende sag kunne de erhvervsdrivende i den italienske fiskesektor ikke med rette påberåbe sig en tilsidesættelse af beskyttelsen af den berettigede forventning, idet de sidstnævnte på grund af bestemmelsen af TAC'en for sværdfisk i Middelhavet fra offentliggørelsen af forordning 2017/127 var i stand til at forudse, at nye fiskemuligheder ville blive fastsat med henblik på fordelingen mellem medlemsstaterne af den andel heraf, der ville blive tildelt Unionen. Som anført i nærværende doms præmis 107 var princippet om tildeling af nye fiskerimuligheder, selv om deres præcise niveau stadig skulle fastsættes, kendt på tidspunktet for begyndelsen af fiskesæsonen for sværdfisk i Middelhavet.
- 114 Rådet kan i øvrigt ikke bebrejdes at have givet de erhvervsdrivende i den italienske fiskerisektor nogen som helst forsikring om det nøjagtige tal for den fiskekvote, som de forbeholdes i den anfægtede forordning.
- 115 Endelig, og således som Rådet med rette har anført, kan retssikkerhedsprincippet først påberåbes, når der sker fordeling af TAC'en mellem medlemsstaterne, hvilket ikke var tilfældet inden ikrafttrædelsen af den anfægtede forordning.
- 116 Det følger heraf, at det fjerde og det tiende anbringende skal forkastes som ugrundede.

Det syvende anbringende om tilsidesættelse af artikel 258 TEUF og 260 TEUF

Parternes argumenter

- 117 Den Italienske Republik har anført, at den traktatbrudsprocedure, som Kommissionen indledte i 2011 på grundlag af artikel 260, stk. 2, TEUF på grund af de italienske fiskeres formodede anvendelse af drivgarn, blev afsluttet af denne institution i 2014. Valget om at udelukke 2010 og 2011 fra referenceperioden til fastsættelse af medlemsstaterne kvoter viser, at Rådet i praksis havde til hensigt at vedtage en sanktion mod Den Italienske Republik for at have tilsidesat sin pligt til at kontrollere forbuddet mod at anvende sådanne anordninger. I henhold til artikel 258 TEUF og 260 TEUF er kompetencen til at forfølge medlemsstaternes traktatbrud imidlertid forbeholdt Kommissionen, mens Rådet helt og aldeles ikke har kompetence til, ej heller i form af en forordning, at vedtage foranstaltninger, hvorved medlemsstaterne sanktioneres for tilsidesættelse af deres forpligtelser i henhold til EU-retten. Den anfægtede forordning udgør derfor en tilsidesættelse af artikel 258 TEUF og 260 TEUF.

- 118 Rådet er af den opfattelse, at dette argument ser bort fra den anfægtede forordnings art og formål. Det er nødvendigt at nå til enighed med de øvrige CPC'ere om TAC'en og Unionens andel heraf samt at fastsætte en referenceperiode for at kunne bestemme fordelingen af denne andel mellem medlemsstaterne på grundlag af pålidelige data. For så vidt angår fastsættelsen af Unionens andel af TAC'en for sværdfisk i Middelhavet baserede ICCAT sig ikke kun på fangsttallene, men ligeledes på andre kriterier. Denne andel var alligevel tæt på disse tal (ca. 70% af TAC'en i stedet for 75%). Der er på ingen måde tale om en sanktion rettet mod Den Italienske Republik, idet resultatet af denne forhandling inden for rammerne af ICCAT i øvrigt har haft indvirkning på de øvrige berørte medlemsstater.
- 119 For så vidt angår fordelingen mellem medlemsstaterne af Unionens andel af TAC'en er valget af en nylig periode på fire år, dvs. perioden 2012-2015, som udgangspunkt et fuldt ud rimeligt valg i mangel af en regel, der fastsætter en bestemt periode.

Domstolens bemærkninger

- 120 Som anført i nærværende doms præmis 56, 69 og 93 har EU-lovgiver på fiskeriområdet et vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar, som denne lovgiver er tillagt ved artikel 40 TEUF – 43 TEUF, og domstolsprøvelsen skal begrænses til en undersøgelse af, om den pågældende foranstaltning er behæftet med åbenbare fejl eller magtfordrejning, eller om den pågældende institution åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn.
- 121 Hvad indledningsvis angår valget af referenceperioden 2012-2015 bemærkes, således som fastslået i nærværende doms præmis 58-62, at Rådet ikke herved kan bebrejdes at have anlagt et åbenbart urigtigt skøn.
- 122 Dernæst, og således som Domstolen allerede haft lejlighed til at fastslå, kan en reduktion af fiskerimuligheder ikke sidestilles med nogen form for sanktion (jf. analogt dom af 25.10.2001, Italien mod Rådet, C-120/99, EU:C:2001:567, præmis 75).
- 123 Endelig og under alle omstændigheder kan Rådets fastsættelse af fordelingsnøgler for nye fiskerimuligheder ikke sidestilles med de beføjelser, som Kommissionen har i medfør af artikel 258 TEUF og 260 TEUF.
- 124 Det syvende anbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

Det niende anbringende om tilsidesættelse af artikel 18 TEUF

Parternes argumenter

- 125 Den Italienske Republik har gjort gældende, at den anfægtede forordning, idet den straffer italienske fiskere ved med flere hundrede ton at reducere deres fiskerimuligheder for sværdfisk i Middelhavet for 2017, indebærer en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Det er nemlig kun italienske fiskere, som er blevet underlagt denne reduktionsforanstaltning, hvorimod referenceperioden 2012-2015 ikke har straffet fiskere fra de øvrige medlemsstater.
- 126 Rådet har anført, at indførelsen af TAC'en – af Unionens andel heraf – for denne art, og følgelig medlemsstaternes tildelte kvoter, nødvendigvis fastsætter en begrænsning af fiskerimuligheder, men at denne begrænsning finder anvendelse på alle de berørte medlemsstater. Der kan følgelig ikke herved være sket en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

- 127 Kommissionen har gjort gældende, at ud over den omstændighed, at udnyttelsesgraden for den tildelte kvote ikke oversteg 61,16% af denne kvote for 2017, og at den pågældende reduktionsforanstaltning derfor var relativ, har Domstolen allerede i sin dom af 16. juni 1987, Romkes (46/86, EU:C:1987:287), fastslået, at anvendelsen af en metode som den, der bruges til fastsættelse af de pågældende kvoter i den foreliggende sag, ikke er uforenelig med princippet om forbud mod forskelsbehandling.
- 128 Kongeriget Spanien har anført, at både proceduren om tildelingen af denne andel af TAC'en inden for rammerne af ICCAT og den efterfølgende fordeling heraf mellem de pågældende forskellige medlemsstater, der skete ved den anfægtede forordning, og som finder ensartet anvendelse i Unionen, ikke er kilde til nogen form for forskelsbehandling til fordel eller til skade for den ene eller den anden af disse stater.

Domstolens bemærkninger

- 129 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at artikel 40, stk. 2, andet afsnit, TEUF, sammenholdt med artikel 38, stk. 1, andet afsnit, TEUF, som inden for rammerne af den fælles landbrugs- og fiskeripolitik indeholder et forbud mod enhver forskelsbehandling, alene er et specifikt udtryk for det generelle lighedsprincip, som indebærer, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan differentiering er objektivt begrundet (dom af 8.11.2007, Spanien mod Rådet, C-141/05, EU:C:2007:653, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis, og af 11.1.2017, Spanien mod Rådet, C-128/15, EU:C:2017:3, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).
- 130 Det bemærkes endvidere, at den anvendte metode til fastsættelse af de procentsatser, som medlemsstaterne tildeltes på grundlag af de mængder, deres fiskeriflåder havde fisket i en referenceperiode, ikke er uforenelig med princippet om forbud mod forskelsbehandling, idet den enkelte medlemsstats fiskere herved påkræves at begrænse deres fiskeri til de mængder, de fangede, inden EU-retsakten om begrænsning af fiskerimulighederne trådte i kraft (jf. i denne retning dom af 16.6.1987, Romkes, 46/86, EU:C:1987:287, præmis 23).
- 131 Det følger heraf, at selv om Domstolen i forbindelse med afgørelserne i de sager, der har lighedspunkter med den foreliggende sag, bl.a. i præmis 113 i dom af 17. marts 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), fastslog, at en forskelsbehandling af medlemsstaterne, nærmere bestemt i den sag, der gav anledning til sidstnævnte dom, afhængigt af deres flag eller operatørernes registreringsstat, var ulovlig, har Den Italienske Republik ikke under nærværende sag fremlagt nogen dokumentation for, at de italienske fiskere er blevet behandlet mindre gunstigt end fiskere fra de øvrige medlemsstater, der befinder sig i en sammenlignelig situation.
- 132 Det niende anbringende må derfor forkastes som ugrundet.
- 133 Da ingen af de anbringender, som Den Italienske Republik har fremsat til støtte for den foreliggende sag, kan tages til følge, bør Rådet frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

- 134 Ifølge Domstolens procesreglements artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges Den Italienske Republik at betale disse omkostninger.
- 135 I henhold til samme procesreglements artikel 140, stk. 1, bærer Kongeriget Spanien og Kommissionen som intervenienter hver deres egne omkostninger.

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

- 1) **Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) **Den Italienske Republik bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Rådet.**
- 3) **Kongeriget Spanien og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter