



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

18. juni 2014*

»Fiskeri — bevarelse af fiskeressourcerne — Spaniens overskridelse af de for 2010 tildelte fiskekvoter for makrel i område VIIIc, IX og X og Den Europæiske Unions farvande i CECAF 34.1.1 — nedsættelse af de for 2011-2015 tildelte fiskekvoter — ret til forsvar — retssikkerhed — berettiget forventning — ligebehandling«

I sag T-260/11,

Kongeriget Spanien først ved abogados del Estado N. Díaz Abad og L. Banciella Rodríguez-Miñón, derefter ved abogados del Estado M. Sampoll Pucurull og L. Banciella Rodríguez-Miñón,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved A. Bouquet, F. Jimeno Fernández og D. Nardi, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens forordning (EU) nr. 165/2011 af 22. februar 2011 om nedsættelse af visse makrelkvoter, der er tildelt Spanien i 2011 og følgende år på grund af overfiskning i 2010 (EUT L 48, s. 11),

har

RETTEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Prek, og dommerne I. Labucka og V. Kreuschitz (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig K. Andová,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. december 2013,

afsagt følgende

* Processprog: spansk.

Dom

Tvistens baggrund

- 1 I 2010 foretog Europa-Kommissionens tjenestegrene flere kontrolundersøgelser af de spanske myndigheders fangst- og kontrolordning, herunder et besøg i Cantabrien og i Baskerlandet (Spanien) fra den 15. til den 19. marts 2010.
- 2 Efter de omhandlede kontrolundersøgelser og henset til de oplysninger, som de spanske myndigheder havde givet vedrørende makrelfangsten i 2010, konkluderede Kommissionen, at Kongeriget Spanien havde overskredet de kvoter, som var blevet tildelt det for denne art i 2010, med 19 621 ton. Som det fremgår af punkt 3.8 i undersøgelsesrapporten, var de årlige makrelkvoter på 24 604 ton således med 39 693 fangede ton blevet overskredet med 61% allerede i marts 2010.
- 3 Ved skrivelse af 12. juli 2010 fremsendte Kommissionen undersøgelsesrapporten til de spanske myndigheder og anmodede dem om at fremsætte deres bemærkninger.
- 4 Ved skrivelse af 20. juli 2010 efterkom de spanske myndigheder denne anmodning. I forbindelse med deres bemærkninger bestred de nævnte myndigheder ikke de af Kommissionen anførte tal.
- 5 Ved skrivelse af 20. juli 2010 til det spanske ministerium for landbrug, fiskeri og fødevarer understregede D. som medlem af Kommissionen med ansvar for fiskeri og maritime anliggender for det første vigtigheden af makrelfiskeriet ikke blot for Kongeriget Spanien, men også for hele Den Europæiske Union, og at opfølgningen herpå og kontrollen hermed udgjorde en prioritet for Kommissionen. For det andet fremhævede hun utilstrækkeligheden af kontrollen med den spanske flåde, der gennemførte makrelfangsten, og vanskeligheden ved at indhente de til vurderingen af situationen nødvendige oplysninger hos de kompetente spanske myndigheder, som har udvist manglende samarbejdsvilje.
- 6 Ved skrivelse af 30. september 2010 til det spanske ministerium for landbrug, fiskeri og fødevarer gentog D. i det væsentlige sin bekymring over overfiskningen af makrel og anførte, at Kommissionen forbeholdt sig retten til at anvende de tilgængelige retlige instrumenter til at sikre overholdelsen af EU-retten.
- 7 Den 28. november 2010 blev der afholdt et møde mellem D. og A., den spanske minister for miljø, landdistrikter og havmiljø, hvorunder spørgsmålet om overfiskningen af makrel blev drøftet. I denne forbindelse erkendte A., at den makrelmængde, som udgjorde overfangsten, skulle genoprettes, men hun gav udtryk for et ønske om at forhandle vilkårene for en sådan genoprettelse.
- 8 Den 30. november 2010 blev der afholdt et møde mellem Kommissionens tjenestegrene og repræsentanter for de spanske myndigheder, hvis dagsorden under punkt 4 fastsatte følgende:

»Makrel- og kulmulefiskeri – godtgørelse for den anslåede overfangst siden 2009

Under dette punkt vil direktorat MARE C fremlægge sine beregninger af den spanske overfiskning af disse to bestande siden 2009, idet spørgsmålet om den tildelte fiskeriindsats samtidig skal drøftes. Denne overfangst udgør betydelige mængder for så vidt angår begge bestande. På denne baggrund har Kommissionens tjenestegrene ikke andet valg end at gøre brug af bestemmelserne i [forordning (EF) nr. 1224/2009] om nedsættelse af kvoterne, dvs. artikel 105 i nævnte forordning [...]. Vores tjenestegrene er villige til på grundlag af disse bestemmelser at diskutere godtgørelsesvilkårene med de spanske myndigheder.«

- 9 Af referatet af dette møde, således som det blev meddelt de spanske myndigheder, fremgik bl.a. følgende:

»Kommissionen oplyser, at i det omfang hvor [Kongeriget] Spanien er af den opfattelse, at der ikke foreligger nogen hjemmel for godtgørelsen af den overfiskning, der fandt sted inden 2010, har disse drøftelser ingen relevans. Kommissionen understreger, at de gældende forordninger tillader den i 2011 at foretage nedsættelser for overfiskningen i 2010, hvis mængde er anslået til ca. 19 000 ton; multiplikationsfaktoren i artikel 105 [i forordning nr. 1224/2009] vil blive anvendt. [Kongeriget] Spanien anfører, at det accepterer de af Kommissionen anvendte tal for overfiskningen. Kommissionen forklarer desuden, at den ikke er forpligtet til at høre [Kongeriget] Spanien om formen på de nedsættelser, der foretages som følge af overfiskningen (medmindre den har til hensigt at foretage nedsættelser for så vidt angår andre bestande end makrel). Derimod fastlægges den i kontrolforordningen omhandlede høringsprocedure under alle omstændigheder for den genoprettelse, der anmodes om som følge af en »historisk« overfiskning. Kommissionen er af den opfattelse, at den nye kontrolforordning finder anvendelse, idet udgangspunktet for genoprettelsesproceduren er den omstændighed, at Kommissionen har lagt en historisk overfiskning til grund på grundlag af pålidelige oplysninger, hvilket var, hvad der fandt sted i 2010.«

- 10 Ved skrivelse af 14. december 2010 fremsendt til A. anmodede D. i det væsentlige de spanske myndigheder om at hastebehandle overfiskningsproblemet. Hun anførte ligeledes, at Kommissionens tjenestegrene og de nævnte myndigheder samarbejdede med henblik på at fastlægge de reelle overfiskningsmængder, på senere at udarbejde en godtgørelsesordning og på at fastlægge en handlingsplan til styrkelse af den spanske kontrolordning. I denne henseende anbefalede D. på det kraftigste, at makrelfangsten i 2011 kun blev tilladt op til 50% af den til Kongeriget Spanien tildelte kvote for dette år.
- 11 Den 21. december 2010 vedtog Kongeriget Spanien Orden ARM/3315/2010, de 21 de diciembre, por la que se modifica la Orden ARM/271/2010, de 10 de febrero, por la que se establecen los criterios para el reparto y la gestión de la cuota de caballa, y se regula su captura y desembarque (bekendtgørelse ARM 3315/2010 af 21.12.2010 om ændring af bekendtgørelse ARM 271/2010 af 10.2.2010, om fastlæggelse af fordelings- og forvaltningskriterierne for makrelkvoten og om fangsten og landingen heraf) (BOE nr. 310 af 22.12.2010, s. 105675, herefter »bekendtgørelse ARM 3315/2010«). I medfør af artikel 2, stk. 2, i bekendtgørelse ARM 3315/2010 skulle makrelfangstperioden begynde den 15. februar 2011.
- 12 Den 11. januar 2011 blev der afholdt et møde mellem Kommissionens tjenestegrene og de spanske myndigheder. I henhold til dagsordenen fokuserede mødet på analysen af oplysningerne om den spanske flådes makrelfangst i det nordøstlige Atlanterhav i perioden fra 2002 til 2010, idet denne bestand formentlig havde været genstand for en overfiskning. Punkt 1 på denne dagsorden havde følgende ordlyd:

»Makrel- og kulmulefiskeri – godtgørelse for den anslåede overfangst siden 2009

Under dette punkt vil direktorat MARE C fremlægge sine beregninger af den spanske overfiskning af disse to bestande siden 2009, idet problemet med tildelingen af fiskeriindsatsen samtidig skal drøftes. Denne overfangst udgør betydelige mængder for så vidt angår begge bestande. På denne baggrund har Kommissionens tjenestegrene ikke andet valg end at gøre brug af kontrolforordningens bestemmelser om nedsættelse af kvoterne, dvs. nævnte forordnings artikel 105. Vores tjenestegrene er villige til på grundlag af disse bestemmelser at diskutere godtgørelsesvilkårene med de spanske myndigheder.«

- 13 Af referatet af mødet af 11. januar 2011, således som det blev meddelt de spanske myndigheder, fremgik bl.a. følgende:

»Kommissionen oplyser, at i det omfang hvor [Kongeriget] Spanien er af den opfattelse, at der ikke foreligger nogen hjemmel for godtgørelsen af den overfiskning, der fandt sted inden 2010, har disse drøftelser ingen relevans. Kommissionen understreger, at de gældende forordninger tillader den i 2011 at foretage nedsættelser for overfangsten i 2010, hvis mængde er anslået til ca. 19 000 ton; multiplikationsfaktoren i [kontrolforordningens] artikel 105 [...] vil blive anvendt. [Kongeriget] Spanien anfører, at det accepterer de af Kommissionen anvendte tal for overfiskningen. Kommissionen forklarer desuden, at den ikke er forpligtet til at høre [Kongeriget] Spanien om formen på de nedsættelser, der foretages som følge af overfiskningen (medmindre den har til hensigt at foretage nedsættelser for så vidt angår andre bestande end makrel). Derimod fastlægges den i kontrolforordningen omhandlede høringsprocedure under alle omstændigheder for den genoprettelse, der anmodes om som følge af en »historisk« overfiskning. Kommissionen er af den opfattelse, at den nye kontrolforordning finder anvendelse, idet udgangspunktet for genoprettelsesproceduren er den omstændighed, at Kommissionen har lagt en historisk overfiskning til grund på grundlag af pålidelige oplysninger, hvilket var, hvad der fandt sted i 2010.«

- 14 Den 24. januar 2011 blev der vedrørende makreloverfiskningen afholdt et møde mellem E., generaldirektør for Kommissionens Generaldirektorat for Maritime Anliggender og Fiskeri, og V. I., generalsekretær i havanliggender ved det spanske ministerium for miljø, landdistrikter og havmiljø, på sidstnævntes anmodning. Efter dette møde foreslog V. I. ved e-mail af 8. februar 2011 E., for det første, at den samlede nedsættelse blev fastsat, for det andet, at der i lighed med »den britiske model« blev fastsat en nedsættelseskoefficient på 0,7%, for det tredje, at der blev fastsat en hensigtsmæssig periode på 15 år, for det fjerde, at en nedsættelsessats på mellem 15 og 18% ikke bliver overskredet af sociale og økonomiske grunde, for det femte, at der fastsættes en revisionsklausul med henblik på at vurdere situationen, efter at halvdelen af perioden er gået, dvs. efter syvende eller ottende år, og for det sjette, at de nødvendige tilpasninger bliver foretaget med henblik på at sikre overholdelse af den samlede mængde.
- 15 Den 4. februar 2011 blev der afholdt et privat møde mellem D. og A., hvorunder sidstnævnte blev underrettet om Kommissionens hensigt om at gennemføre nedsættelserne over en periode på to år. A. havde ellers anmodet om en længere periode for at kunne tage hensyn til bestemte økonomiske omstændigheder og til interesserne hos den spanske fiskeriflåde, der havde behov for en vis tid til at tilpasse sig de mulige konsekvenser af overfiskningen og den heraf følgende nedsættelse.
- 16 Efterfølgende indledte Kommissionens kompetente tjenestegrene proceduren for høring på tværs af tjenestegrene vedrørende udkastet til den anfægtede forordning, idet de foreslå at fordele nedsættelserne over fire år og gradvist øge størrelsen på nedsættelserne.
- 17 Under en telefonsamtale mellem K., medlem af D.'s kabinet, og A., der fandt sted enten den 17. eller den 18. februar 2011, anmodede sidstnævnte om, at de påtænkte nedsættelser blev fordelt over fem eller seks år. Idet D. var indforstået med anmodningen om at fordele nedsættelserne over fem år, blev den ovenfor i præmis 16 nævnte høring på tværs af tjenestegrene stillet i bero den 18. februar og genåbnet den 22. februar 2011 med henblik på den nødvendige ændring af bilaget til udkastet til den anfægtede forordning.
- 18 Den 22. februar 2011 vedtog Kommissionen forordning (EU) nr. 165/2011 om nedsættelse af visse makrelkvoter, der er tildelt Spanien i 2011 og følgende år på grund af overfiskning i 2010 (EUT L 48, s. 11, herefter »den anfægtede forordning«), på grundlag af artikel 105, stk. 1 og 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 af 20. november 2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik, om ændring af forordning (EF) nr. 847/96, (EF) nr. 2371/2002, (EF) nr. 811/2004, (EF) nr. 768/2005, (EF) nr. 2115/2005, (EF) nr. 2166/2005, (EF)

nr. 388/2006, (EF) nr. 509/2007, (EF) nr. 676/2007, (EF) nr. 1098/2007, (EF) nr. 1300/2008, (EF) nr. 1342/2008 og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2847/93, (EF) nr. 1627/94 og (EF) nr. 1966/2006 (EUT L 343, s. 1, herefter »kontrolforordningen«).

- 19 Det fremgår af første betragtning til den anfægtede forordning, at »[e]n fiskekvote for makrel i område VIIIc, IX og X og EU-farvande i CECAF 34.1.1 blev tildelt Spanien for 2010 ved Rådets forordning (EU) nr. 53/2010 [(EUT 2010 L 21, s. 1)] og for 2011 ved Rådets forordning (EU) nr. 57/2011 [(EUT 2011 L 24, s. 1)]«.
- 20 Det fremgår af tredje betragtning til den anfægtede forordning, at »[Kommissionen] [v]ed en efterprøvning af [Kongeriget] Spaniens oplysninger opdagede [...] en række uregelmæssigheder i oplysningerne om makrelfiskeri i 2010, da disse var registreret og indberettet på forskellige stadier i værdikæden fra fangst til første salg«, at »[u]regelmæssighederne blev yderligere bekræftet ved adskillige revisions- og kontrolbesøg samt inspektioner i Spanien i henhold til [kontrolforordningen]«, og at »[Kommissionen] [p]å baggrund af det bevismateriale, der blev indsamlet i løbet af undersøgelsen, fastslår [...], at medlemsstaten har [overskredet] makrelkvoten i 2010 med 19 621 [t]«.
- 21 Det fremgår af fjerde og femte betragtning til den anfægtede forordning dels, at »[h]vis Kommissionen fastslår, at en medlemsstat har overskredet de [fiskekvoter], den har fået tildelt, nedsætter Kommissionen denne medlemsstats fremtidige kvoter, jf. [kontrolforordningens] artikel 105, stk. 1«, dels at »[i]følgende [nævnte forordnings] artikel 105, stk. 2, [...] nedsættes det eller de følgende års årlige kvote under anvendelse af [de] multiplikationsfaktorer, som er fastsat i nævnte stykke«.
- 22 Det fremgår af sjette betragtning til den anfægtede forordning, at »[n]edsættelserne for overfiskning i 2010 er højere end den kvote, der blev tildelt [Kongeriget] Spanien i 2011 for den pågældende bestand«.
- 23 Endelig har syvende betragtning til den anfægtede forordning følgende ordlyd:
- »Den pågældende makrelbestand ligger på nuværende tidspunkt inden for de sikre biologiske grænser, og ifølge en videnskabelig vurdering forbliver den sandsynligvis inden for denne grænse i den nærmeste fremtid. Umiddelbar og fuldstændig nedsættelse af [Kongeriget Spaniens] makrelkvote for 2011 vil medføre, at fiskeriet helt indstilles i 2011. Under denne sags særlige omstændigheder vil en fuldstændig indstilling formentlig medføre en alvorlig risiko for uforholdsmæssige socioøkonomiske konsekvenser for både den pågældende fiskerisektor og for den tilknyttede forarbejdningsindustri. Derfor og i betragtning af målene for den fælles fiskeripolitik er det hensigtsmæssigt i dette særlige tilfælde at foretage de nødvendige nedsættelser, der skal kompensere for overfiskningen, over en periode på fem år fra 2011 til 2015, og hvis det er nødvendigt foretage yderligere nedsættelser af de tildelte makrelkvoter for årene umiddelbart efter denne periode.«
- 24 Den anfægtede forordnings artikel 1 fastsætter, at »[f]iskekvoten for makrel (*Scomber scombrus*) i område VIIIc, IX og X og EU-farvande i CECAF 34.1.1, der er tildelt Spanien for 2011 under forordning (EU) nr. 57/2011, nedsættes som anført i bilaget«. Desuden bestemmer nævnte forordnings artikel 2, at »[f]iskekvoten for makrel (*Scomber scombrus*) i område VIIIc, IX og X og EU-farvande i CECAF 34.1.1, der tildeles Spanien fra 2012 til 2015, og om nødvendigt fiskekvoten for samme bestand, der tildeles Spanien i de efterfølgende år, nedsættes som anført i bilaget«.
- 25 Bilaget til den anfægtede forordning indeholder således en tabel, hvori er indføjet en kolonne med overskriften »Forskel kvote/fangst (overfiskning)«, hvorunder er anført angivelsen »– 19 621 [t] (79,7% af kvoten for 2010)«, efterfulgt af en kolonne med en »multiplikationsfaktor, jf. [kontrolforordningens] artikel 105, stk. 2 [...] (overfiskning * 2)« på »– 39 242 [t]«, samt kolonner, hvori er fastsat nedsættelser for årene 2011-2015, nemlig henholdsvis 4 500 t for 2011, 5 500 t for 2012, 9 748 t for 2013, 9 747 t for 2014 og 9 747 t for 2015, »og om nødvendigt [for de] efterfølgende år«.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 26 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. maj 2011 har Kongeriget Spanien anlagt den nærværende sag.
- 27 Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede forordning annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 28 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 29 Da sammensætningen af Rettens afdelinger blev ændret, blev den refererende dommer tilknyttet Fjerde Afdeling, hvortil den foreliggende sag følgelig blev henvist.
- 30 På grundlag af den refererende dommers rapport besluttede Retten (Fjerde Afdeling) at indlede den mundtlige forhandling.
- 31 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede mundtlige spørgsmål fra Retten i retsmødet den 11. december 2013. Under retsmødet besluttede Retten at lade den mundtlige forhandling forblive åben, således at Kommissionen kunne fremlægge enhver relevant oplysning, der kunne godtgøre, at de spanske myndigheder inden vedtagelsen af den anfægtede forordning var blevet hørt om den måde, hvorpå det i nævnte forordning var tiltænkt at foretage nedsættelserne i makrelfiskekvoterne, hvilket blev tilført protokollatet for retsmødet.
- 32 Ved skrivelse af 9. januar 2014 fremsendte Kommissionen bemærkninger hertil og supplerende oplysninger herom.
- 33 Ved skrivelse af 28. januar 2014 fremsatte Kongeriget Spanien sine bemærkninger til nævnte skrivelse fra Kommissionen.
- 34 Retten traf afgørelse om at afslutte den mundtlige forhandling den 4. februar 2014.

Retlige bemærkninger

Sammendrag af påstandene om annulation

- 35 Til støtte for søgsmålet har Kongeriget Spanien gjort seks anbringender gældende, nemlig for det første en tilsidesættelse af kontrolforordningens artikel 105, stk. 6, for det andet en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, idet der ikke var blevet indhentet en forudgående begrundet udtalelse fra forvaltningskomitéen som omhandlet i samme forordnings artikel 119, for det tredje en tilsidesættelse af dets ret til forsvar, for det fjerde en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, for det femte en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og for det sjette en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

Om det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af kontrolforordningens artikel 105, stk. 6

- 36 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at den anfægtede forordning er ulovlig, for så vidt som den blev vedtaget, inden Kommissionen affattede de detaljerede regler for anvendelse som omhandlet i kontrolforordningens artikel 105, stk. 6, der kræver, at der vedtages regler om fastsættelse af de omhandlede mængder. Desuden har Kongeriget Spanien bestridt, at bestemmelserne i nævnte forordnings artikel 105, stk. 1, er tilstrækkeligt klare og præcise, og at de ikke forudsætter nogen gennemførelsesforanstaltning. Den omstændighed, at forordningens artikel 105, stk. 6, fastsætter, at anvendelsesregler »kan« vedtages, indebærer ikke, at Kommissionen råder over en skønsbeføjelse med hensyn til at vedtage dem eller til med henblik herpå at vælge mellem proceduren i samme forordnings artikel 119 og en anden procedure.
- 37 Kommissionen har bestridt Kongeriget Spaniens argumenter og har påstået dette anbringende forkastet.
- 38 Det bemærkes, at kontrolforordningens artikel 105, stk. 6, bestemmer, at »[d]etaljerede regler for anvendelse af denne artikel og især for fastsættelse af de pågældende mængder kan vedtages efter proceduren i artikel 119«, dvs. proceduren i samme forordnings artikel 119, stk. 2, sammenholdt med artikel 4-7 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184, s. 23), som ændret ved Rådets afgørelse 2006/512/EF af 17. juli 2006 (EUT L 200, s. 11).
- 39 Desuden fastsætter kontrolforordningens artikel 119, under overskriften »Udvalgsprocedure«, bl.a. følgende:
- »1. Kommissionen bistås af den komité, der er oprettet i henhold til artikel 30 i forordning (EF) nr. 2371/2002.
2. Når der henvises til denne artikel, anvendes artikel 4 og 7 i afgørelse 1999/468/EF.
- [...]
- 40 Særligt beviser anvendelsen af ordet »kan« i kontrolforordningens artikel 105, stk. 6, dels, at Kommissionen råder over en skønsbeføjelse for så vidt angår det principielle spørgsmål om, hvorvidt den kompetente komité skal forelægges et forslag om at fastsætte detaljerede regler for anvendelse i denne retning (jf. bl.a. artikel 4, stk. 2, første punktum, i afgørelse 1999/468), dels at denne skønsbeføjelse også omfatter Kommissionens mulighed for med henblik herpå at vælge mellem de forskellige emner og instrumenter i nævnte forordning. Kun en sådan fortolkning er således forenelig med den omstændighed, at artikel 105, stk. 6, som eksempel (»især«) fastsætter muligheden for, og ikke forpligtelsen til, at affatte detaljerede regler for anvendelse »for [så vidt angår] fastsættelse af de pågældende mængder«.
- 41 Kongeriget Spanien tager således udgangspunkt i en fejlagtig forudsætning ved at gøre gældende, at Kommissionen var forpligtet til at vedtage detaljerede regler for anvendelse med henblik på at gennemføre de instrumenter, som den råder over i henhold til kontrolforordningens artikel 105, stk. 1 og 2, idet rækkevidden af Kommissionens beføjelse og de kriterier, der regulerer gennemførelsen af disse instrumenter, snarere afhænger af selve ordlyden af nævnte bestemmelser.
- 42 Det skal derfor efterprøves, om disse bestemmelser er tilstrækkeligt klare, præcise og ubetingede til at gøre det muligt for Kommissionen at gennemføre dem direkte i forhold til de pågældende medlemsstater.

43 Kontrolforordningens artikel 105, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Når Kommissionen har fastslået, at en medlemsstat har overskredet de kvoter, den har fået tildelt, nedsætter Kommissionen denne medlemsstats fremtidige kvoter.

2. I tilfælde af en overskridelse af en kvote, tildeling eller andel af en bestand eller gruppe af bestande, som en medlemsstat i et givet år har til rådighed, nedsætter Kommissionen det eller de følgende års årlige kvote, tildeling eller andel for den pågældende medlemsstat under anvendelse af en multiplikationsfaktor efter følgende tabel:

Overskridelsens omfang i forhold til tilladte landinger	Multiplikationsfaktor
Op til 5%	overskridelse * 1,0
Over 5% og op til 10%	overskridelse * 1,1
Over 10% og op til 20%	overskridelse * 1,2
Over 20% og op til 40%	overskridelse * 1,4
Over 40% og op til 50%	overskridelse * 1,8
Yderligere overskridelse over 50%	overskridelse * 2,0

En nedsættelse svarende til overskridelsen * 1,00 finder dog anvendelse i alle tilfælde, hvor overskridelsen af den tilladte landing er på 100 [t] eller derunder.«

44 I denne henseende bemærkes, at ordlyden af kontrolforordningens artikel 105, stk. 1, i modsætning til det af Kongeriget Spanien anførte, omfatter en bunden beføjelse for Kommissionen, således at når denne har godtgjort, at en medlemsstat har overskredet en fiskekvote, er den forpligtet til at nedsætte denne medlemsstats fremtidige kvoter (»nedsætte«). Tilsvarende giver samme forordnings artikel 105, stk. 2, heller ikke Kommissionen en skønsmæssig beføjelse for så vidt angår de følger, som en sådan overskridelse »i et givet år« skal have, men forpligter den til at »[nedsætte] [...] det eller de følgende års [...] kvote for den pågældende medlemsstat« (»nedsætte[...]«) under anvendelse af en forud fastsat multiplikationsfaktor i henhold til den konstaterede overskridelse (»anvende[r]«). Desuden følger det heraf, således som Kommissionen har gjort gældende, at den samlede mængde af de nedsættelser, der skal foretages, er resultatet af en præcis beregning, hvis parametre, nemlig overskridelsesprocenten og multiplikationsfaktoren, konkret er fastsat i selve denne bestemmelse, således at Kommissionen ikke råder over noget skøn til at fastsætte et loft herfor. I denne sammenhæng råder Kommissionen kun over en skønsmæssig beføjelse for så vidt angår den måde, hvorpå den påtænker at fordele disse nedsættelser over »det eller de følgende års årlige kvote, tildeling eller andel for den pågældende medlemsstat«, dvs. deres fordeling over tid og fastsættelsen af den periode, hvori sådanne nedsættelser skal gennemføres for at nå frem til det fastsatte loft.

45 Det følger heraf, at bestemmelserne i kontrolforordningens artikel 105, stk. 1 og 2, og navnlig bestemmelserne vedrørende beregningen af den samlede mængde af de nedsættelser, der skal foretages, er tilstrækkeligt klare, præcise og ubetingede og derfor kan anvendes umiddelbart af Kommissionen.

46 Kongeriget Spanien har derfor med urette påberåbt sig en tilsidesættelse af en påstået ubetinget forpligtelse for Kommissionen til at vedtage detaljerede regler for anvendelse, herunder til fastsættelse af de omhandlede mængder, som en forudgående betingelse for, at vedtagelsen af nedsættelsesforanstaltninger i henhold til kontrolforordningens artikel 105, stk. 1 og 2, er lovlig.

- 47 Det første anbringende skal derfor forkastes som ugrundet, uden at det er nødvendigt at tage stilling til de øvrige argumenter, som parterne har fremsat i denne forbindelse.

Om det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter

- 48 Med det foreliggende anbringende har Kongeriget Spanien i det væsentlige gjort gældende, at den anfægtede forordning er behæftet med en processuel mangel som følge af, at Kommissionen inden vedtagelsen heraf ikke indhentede en begrundet udtalelse fra forvaltningskomitéen i overensstemmelse med proceduren i kontrolforordningens artikel 119.
- 49 Kongeriget Spanien har i det væsentlige foreholdt Kommissionen, at denne er gået væk fra den procedure, som den sædvanligvis har fulgt på området for sanktioner mod medlemsstaterne som følge af overfiskning. I strid med denne praksis har Kommissionen vedtaget den anfægtede forordning uden forinden at have indhentet en begrundet udtalelse fra forvaltningskomitéen, ved hvilket organ de pågældende medlemsstater kan fremsætte deres bemærkninger og forsvare deres interesser, hvilket udgør en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter. Desuden bestrider Kongeriget Spanien relevansen af den af Kommissionen foretagne sondring mellem to forskellige nedsættelsesordninger i henhold til kontrolforordningens artikel 105, nemlig på den ene side den »almindelige« procedure (nævnte artikels stk. 2, 3 og 5) og på den anden side den »historiske« procedure (artiklens stk. 4), som er den eneste procedure, der er undergivet komitéproceduren, og som kræver en høring af den pågældende medlemsstat. Tilsvarende er den antagelse, hvorefter stk. 6 i kontrolforordningens artikel 105 kun vedrører nævnte artikels stk. 4, urigtig. Den omstændighed, at der kan vedtages detaljerede regler for anvendelse »især for fastsættelse af [mængderne]«, beviser, at stk. 6 henviser til fastsættelsen af sådanne mængder i henhold til hvert stykke i denne artikel.
- 50 Kommissionen har bestridt Kongeriget Spaniens argumenter og har påstået dette anbringende forkastet.
- 51 I denne henseende bemærkes blot, at de bestemmelser i kontrolforordningens artikel 105, stk. 1 og 2, som den anfægtede forordning udelukkende støttes på, ikke fastsætter nogen procedure for høring af forvaltningskomitéen som omhandlet i dens stk. 2, sammenholdt med samme forordnings artikel 119. Som Kommissionen således med rette har anført, er det kun stk. 4 i artikel 105, der fastsætter en sådan procedure og en forudgående høring af den pågældende medlemsstat for så vidt angår »nedsætte[else] af den pågældende medlemsstats fremtidige kvoter« i tilfælde af dennes »overskridelse af en kvote [...], som [den] i tidligere år har haft til rådighed«, hvilket Kommissionen beskriver som »historiske« nedsættelser, der dækker flere år. Nedsættelserne i medfør af kontrolforordningens artikel 105, stk. 2, henviser derimod alene til en overskridelse af kvoten »i et givet år« og kan derfor herved ikke anses for »historiske«.
- 52 Desuden indeholder den i den foreliggende sag ikke-anvendte særlige procedure i henhold til kontrolforordningens artikel 105, stk. 5, der giver Kommissionen tilladelse til »i det eller de følgende år [at] nedsætte [en] medlemsstats kvoter for andre bestande eller grupper af bestande i det samme geografiske område eller med den samme handelsværdi«, når den pågældende medlemsstat »ikke eller ikke i tilstrækkeligt omfang [råder over en kvote]« for den bestand, som er genstand for overfiskning, heller ikke en henvisning til proceduren i nævnte forordnings artikel 119 og dermed til en forudgående høring af forvaltningskomitéen, men alene en sådan høring af den pågældende medlemsstat.
- 53 I denne sammenhæng bemærkes, at selv artikel 140 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 404/2011 af 8. april 2011 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1224/2009 (EUT L 112, s. 1), der trådte i kraft efter vedtagelsen af den anfægtede forordning, og som derfor ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, alene fastsætter en forpligtelse for Kommissionen til at høre

den berørte medlemsstat, når den overvejer at foretage nedsættelser i henhold til kontrolforordningens artikel 105, stk. 4 og 5, uden at den indeholder nogen henvisning til komitéproceduren som omhandlet i kontrolforordningens artikel 119.

- 54 Følgelig finder Kongeriget Spaniens argument, hvorefter høringsproceduren som omhandlet i kontrolforordningens artikel 119 skal følges i forbindelse med enhver procedure, der fører til en vedtagelse af nedsættelsesforanstaltninger som omhandlet i nævnte forordnings artikel 105, hverken støtte i ordlyden af nævnte artikel eller i dens lovgivningsmæssige baggrund. Kongeriget Spanien kan heller ikke gøre gældende, at sidstnævnte artikels stk. 6 henviser til en »fastsættelse af de pågældende mængder« i henhold til hvert af stykkerne i samme artikel, således at Kommissionen skal vedtage detaljerede regler for anvendelse i samtlige de situationer, der er omfattet heraf. Som anført i denne doms præmis 38-47, tillægger denne forordnings artikel 105, stk. 6, for det første Kommissionen en skønsbeføjelse for så vidt angår vedtagelsen af sådanne detaljerede regler for anvendelse, og for det andet er bestemmelserne i samme forordnings artikel 105, stk. 1 og 2, og navnlig bestemmelserne vedrørende beregningen af den samlede mængde af de nedsættelser, der skal foretages, tilstrækkeligt klare, præcise og ubetingede og kan derfor anvendes umiddelbart.
- 55 Endelig skal dette argument, for så vidt som Kongeriget Spanien har foreholdt Kommissionen at have fraveget den procedure, der sædvanligvis følges, og navnlig proceduren forud for vedtagelsen af forordning (EU) nr. 1004/2010 af 8. november 2010 om nedsættelse af fiskekvoter for 2010 på grund af tidligere års overfiskning (EUT L 291, s. 31), forkastes som irrelevant i den foreliggende sammenhæng, idet dette klagepunkt eventuelt kun kan være relevant i forbindelse med fjerde til sjette anbringende vedrørende tilsidesættelse af henholdsvis retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og ligebehandlingsprincippet. Desuden fremgår det som anført af Kommissionen hverken af nævnte forordnings dispositive del eller betragtningerne hertil, at forvaltningskomitéen skulle være blevet hørt forud for dens vedtagelse.
- 56 Det andet anbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

Om det tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af retten til forsvar

- 57 Kongeriget Spanien er i det væsentlige af den opfattelse, at nedsættelsesforanstaltningerne skal vedtages under overholdelse af samtlige de processuelle garantier, der gør det muligt for den berørte medlemsstat at forsvare sig, herunder retten til at blive hørt, som sædvanligvis udøves gennem forvaltningskomitéen. I denne henseende har Kongeriget Spanien under henvisning til Rettens dom af 21. november 2012, Spanien mod Kommissionen (sag T-76/11), i retsmødet præciseret, at det ikke længere fastholder sin argumentation for, at nedsættelsesforanstaltningerne har karakter af »sanktion«. Ikke desto mindre er de spanske myndigheder aldrig blevet hørt om de vilkår, hvorunder nedsættelserne skulle gennemføres, såsom den maksimale nedsættelsessats pr. år, genoprettelsesperioden eller de socioøkonomiske betingelser, der foreligger med henblik på at vurdere muligheden for en progressiv eller lineær nedsættelse. Den blotte omstændighed, at Kongeriget Spanien ikke bestrider de tal, der beviser overfangsten af makrel i 2010, er nemlig ikke ensbetydende med, at det accepterer genoprettelsen uanset vilkårene herfor.
- 58 Endelig har Kongeriget Spanien frafaldet det for første gang i svarskriftet fremførte klagepunkt om, at Kommissionen har tilsidesat medlemsstatens ret til forsvar ved at undlade at foreslå den at foretage nedsættelserne af kvoterne for andre bestande eller andre grupper af bestande i henhold til kontrolforordningens artikel 105, stk. 5, hvilket blev tilført protokollatet for retsmødet.
- 59 Kommissionen har bestridt Kongeriget Spaniens argumenter og har påstået dette anbringende forkastet.

- 60 Med det foreliggende anbringende har Kongeriget Spanien påberåbt sig en tilsidesættelse af retten til forsvar, idet de spanske myndigheder, inden vedtagelsen af den anfægtede forordning, ikke var blevet behørigt hørt om fremgangsmåden for gennemførelsen af de pålagte nedsættelser, dvs. om anvendelsen af kriteriet om »nedsætte[ser af] det eller de følgende års [...] kvote« som omhandlet i kontrolforordningens artikel 105, stk. 2. Kongeriget Spanien har derimod ikke bestridt at være blevet behørigt oplyst og hørt for så vidt angår anvendelsen af de øvrige kriterier, der er fastsat i samme forordnings artikel 105, stk. 1 og 2.
- 61 Som anført i præmis 44 ovenfor, råder Kommissionen over en vis skønsbeføjelse for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt og hvordan den har påtænkt at fordele disse nedsættelser over »det eller de følgende års [...] kvote« som omhandlet i kontrolforordningens artikel 105, stk. 2, dvs. vedrørende fordelingen over tid af de nævnte nedsættelser og fastsættelsen af den periode, hvori de skal gennemføres for at nå op til det pålagte loft. Det fremgår af syvende betragtning til den anfægtede forordning, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde har gjort brug af denne skønsbeføjelse ved at tage hensyn til flere kriterier, herunder bl.a. den omstændighed, at den pågældende makrelbestand »[lå] inden for de sikre biologiske grænser« og ifølge en videnskabelig vurdering sandsynligvis ville »[forblive] inden for denne grænse i den nærmeste fremtid«, og den u hensigtsmæssige karakter af en »[u]middelbar og fuldstændig nedsættelse af [Kongeriget Spaniens] makrelkvote for 2011«, for så vidt som den »vil[le] medføre, at fiskeriet helt indstille[de]s i 2011«, og dermed formentlig medføre »uforholdsmæssige socioøkonomiske konsekvenser for både den pågældende fiskerisektor og [...] den tilknyttede forarbejdningsindustri«.
- 62 Det bemærkes, at det som bekræftet af artikel 41, 47 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fremgår af fast retspraksis, at retten til forsvar, der omfatter retten til at blive hørt, har en meget vid plads og rækkevidde i EU's retsorden, idet den skal anvendes i enhver procedure, som kan udmunde i en bebyrdende afgørelse. Denne ret skal desuden også iagttages, selv når den gældende lovgivning ikke udtrykkeligt foreskriver en sådan formalitet. Retten til at blive hørt garanterer nemlig enhver person muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under den administrative procedure og inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt (jf. i denne retning Domstolens dom af 22.11.2012, sag C-277/11, M.M., præmis 81-87 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes Domstolens dom af 29.6.1994, sag C-135/92, Fiskano mod Kommissionen, Sml. I, s. 2885, præmis 39 og 40, af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Kommissionen mod Lisrestal m.fl., Sml. I, s. 5373, præmis 21, og af 9.6.2005, sag C-287/02, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5093, præmis 37). Henset til, at princippet om retten til forsvar er et grundlæggende og generelt EU-retligt princip, kan en retsforordning derfor hverken udelukke eller begrænse anvendelsen heraf, og princippet skal således overholdes såvel i tilfælde, hvor der ikke er fastlagt nogen særlig ordning overhovedet, som i tilfælde, hvor der er fastlagt en ordning, der ikke selv tager hensyn til princippet (jf. i denne retning Rettens dom af 19.6.1997, sag T-260/94, Air Inter mod Kommissionen, Sml. II, s. 997, præmis 60).
- 63 I de tilfælde hvor EU-institutionerne besidder en skønsbeføjelse, ligesom Kommissionen gør i medfør af kontrolforordningens artikel 105, stk. 2 (jf. præmis 61 ovenfor), må der desuden lægges endnu større vægt på overholdelsen af de garantier, som EU-retten giver med hensyn til den administrative sagsbehandling. Disse garantier omfatter bl.a. den kompetente institutions forpligtelse til omhyggeligt og upartisk at undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag, den pågældendes ret til at fremføre sine synspunkter samt kravet om, at afgørelsen skal være forsynet med en tilstrækkelig begrundelse. Kun under disse omstændigheder kan Unionens retsinstanser efterprøve, om de faktiske og retlige omstændigheder, der har betydning ved udøvelsen af skønsbeføjelsen, forelå (jf. Domstolens dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 14, af 22.11.2007, sag C-525/04 P, Spanien mod Lenzing, Sml. I, s. 9947, præmis 58, og af 6.11.2008, sag C-405/07 P, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 8301, præmis 56).

- 64 Følgelig er anvendelsesområdet for retten til at blive hørt, som princip og grundlæggende ret i EU's retsorden, åben, når administrationen overvejer at vedtage en bebyrdende retsakt, dvs. en retsakt, der kan berøre en privatpersons eller den pågældende medlemsstats interesser negativt, idet dens anvendelse ikke afhænger af, at der foreligger en udtrykkelig regel herfor i sekundærretten. Det bemærkes, at de ved den anfægtede forordning pålagte nedsættelser udgør sådanne retsakter, der er bebyrdende for Kongeriget Spanien, for så vidt som de indeholder betragtelige nedsættelser af de årlige fiskekvoter, som det er blevet tildelt for mindst 2011-2015. Desuden har Kommissionen i den foreliggende sag fastsat de respektive mængder af nævnte nedsættelser og den periode, hvori de skal anvendes inden for rammerne af udøvelsen af Kommissionens skønsmæssige beføjelse som omhandlet i kontrolforordningens artikel 105, stk. 2.
- 65 Det er i lyset af denne retspraksis, at det skal vurderes, om Kommissionen i den foreliggende sag har overholdt de spanske myndigheders ret til at blive hørt om fremgangsmåden for gennemførelsen af de påtænkte nedsættelser, herunder fastsættelse af den årlige mængde og deres fordeling over tid.
- 66 For det første er det ubestridt, at Kommissionen efter de i Spanien foretagne undersøgelser vedrørende fangsten af makrel i 2010 for det første behørigt har oplyst de spanske myndigheder om sine konklusioner, hvorefter Kongeriget Spanien havde overskredet de tildelte kvoter for denne art for 2010 med 19 621 ton, og hvorefter de årlige makrelkvoter på 24 604 ton med 39 693 indfangede ton allerede i marts 2010 var blevet overskredet med 61%, og for det andet har opfordret de nævnte myndigheder til at fremsætte deres bemærkninger, inden for rammerne af hvilke disse myndigheder undlod at bestride de af Kommissionen fastsatte tal (jf. præmis 2 og 3 ovenfor). Henset til denne situation beklagede Kommissionen sig desuden senest i juli 2010 over de spanske myndigheders manglende samarbejde i denne henseende og anmodede om fremlæggelse af de til vurderingen af situationen nødvendige oplysninger (jf. præmis 5 ovenfor).
- 67 For det andet fremgår det af såvel punkt 4 på dagsordenen for mødet af 30. november 2010 som punkt 1 på dagsordenen på mødet af 11. januar 2011, at Kommissionens tjenestegrene var »villige til på grundlag af bestemmelserne [i kontrolforordningens artikel 105, stk. 2,] at diskutere godtgørelsesvilkårene med de spanske myndigheder« (jf. præmis 8 og 12 ovenfor).
- 68 For det tredje, og selv om Kommissionen i referaterne af de ovenfor nævnte møder anførte, at den ikke var forpligtet til at høre de spanske myndigheder »om formen på de nedsættelser, der foretages som følge af overfiskningen« (jf. præmis 9 og 13 ovenfor), fremgår det bl.a. af de oplysninger og dokumenter, som Kommissionen fremlagde efter retsmødet, og hvis indhold som sådan ikke bestrides af Kongeriget Spanien, at Kommissionens tjenestegrene og de nævnte myndigheder i perioden fra ultimo november 2010 til omtrent medio februar 2011, og dermed inden vedtagelsen af den anfægtede forordning, var i løbende kontakt om den konkrete gennemførelse af den samlede mængde af nedsættelserne som fastsat af Kommissionen og accepteret af Kongeriget Spanien (jf. præmis 7-17 ovenfor). Navnlige fremkom V. I. efter et møde af 24. januar 2011 mellem hende og E. med flere forslag, bl.a. vedrørende nedsættelseskoefficienten, den hensigtsmæssige periode at fordele nedsættelserne på og den nedsættelsessats, der skulle anvendes (jf. præmis 14 ovenfor). Desuden anmodede A., efter den 4. februar 2011 under et privat møde med D. at være blevet underrettet om Kommissionens hensigt om at gennemføre nedsættelserne over to år, om en længere periode for at tage hensyn til bestemte økonomiske omstændigheder og til interesserne hos den spanske fiskeriflåde, der havde behov for en vis tid til at tilpasse sig de mulige konsekvenser af overfiskningen og den heraf følgende nedsættelse (jf. præmis 15 ovenfor). Efter afgørelsen fra de kompetente tjenestegrene ved Kommissionen om i bilaget til den anfægtede forordning at foreslå en fordeling af nedsættelserne over fire år og gradvist øge størrelsen på nedsættelserne anmodede A. desuden om, at de påtænkte nedsættelser blev fordelt over fem eller seks år. Denne anmodning medførte, at proceduren for høring på tværs af Kommissionens tjenestegrene blev stillet i bero mellem den 18. og den 22. februar 2011, og en forlængelse af nævnte periode til fem år som fastsat i bilaget til den anfægtede forordning (jf. præmis 16 og 17 ovenfor).

- 69 Det fremgår således af de ovenstående forhold, at de spanske myndigheder gentagne gange fik og greb muligheden for hensigtsmæssigt at redegøre for deres synspunkt, at de i perioden mellem juli 2010 og februar 2011 effektivt var i stand til at fremlægge enhver relevant oplysning, navnlig vedrørende den spanske fiskerisektors socioøkonomiske situation, for at gøre det muligt for Kommissionen at udøve sin skønsbeføjelse i henhold til kontrolforordningens artikel 105, stk. 2, og at de var i stand til at påvirke resultatet heraf.
- 70 Det følger heraf, at Kongeriget Spaniens ret til at blive hørt er blevet overholdt i den foreliggende sag.
- 71 I denne henseende kan Kongeriget Spaniens argument, hvorefter Kommissionen skulle have foretaget en formel høring af de spanske myndigheder vedrørende nedsættelsesforanstaltningerne, således som disse var påtænkt i den anfægtede forordning, ikke tiltrædes.
- 72 Det bemærkes indledningsvis, således som Kommissionen har gjort gældende, at til forskel fra stk. 4 og 5 i kontrolforordningens artikel 105, sammenholdt med artikel 140 i gennemførelsesforordning nr. 404/2011 (jf. præmis 53 ovenfor), fastsætter stk. 1 og 2 i kontrolforordningens artikel 105 ikke udtrykkeligt en forpligtelse for Kommissionen til ved en formel høring at høre den pågældende medlemsstat om de påtænkte nedsættelsesforanstaltninger inden vedtagelsen heraf, og derfor i endnu mindre grad en forpligtelse for Kommissionen til ved en formel høring at høre den pågældende medlemsstat om fremgangsmåden for gennemførelsen heraf.
- 73 Henset til de i præmis 66-69 ovenfor anførte omstændigheder kan Kongeriget Spanien dernæst ikke med rette gøre gældende, at det i mangel på en formel høring fra Kommissionen ikke var i stand til, i givet fald efter høring af fiskerisektoren, at fremsætte passende forslag, der kunne have påvirket indholdet af den anfægtede forordning. For det første kræver retten til at blive hørt i et tilfælde som i den foreliggende sag nemlig ikke – når den samlede mængde af de nedsættelser, der skal foretages, ikke bestrides af den berørte medlemsstat – at Kommissionen giver nævnte medlemsstat muligheden for at udtale sig om de præcise tal for nedsættelse, som den påtænker at anføre i den anfægtede retsakt, og fordele over flere år for at nå op til det fastsatte loft. I den foreliggende sag var Kongeriget Spanien som følge af accepten af sin forpligtelse til at genoprette den nævnte samlede kvotemængde og i medfør af sin pligt til at samarbejde loyalt, således som denne pligt følger af artikel 4, stk. 3, TEUF, for det andet forpligtet til på eget initiativ og rettidigt at fremlægge enhver relevant oplysning herom for at gøre Kommissionen i stand til på passende vis og på et velinformeret grundlag at udøve sin skønsbeføjelse som omhandlet i kontrolforordningens artikel 105, stk. 2. De spanske myndigheder har imidlertid ikke godtgjort at have grebet de gentagne muligheder i løbet af den administrative procedure til at opfylde deres pligt til loyalt samarbejde og til at fremlægge sådanne relevante oplysninger, og dette uanset at de var klar over betydningen for fiskerisektoren, og at Kommissionen oprindeligt havde påtænkt at fordele de nødvendige nedsættelser over en langt kortere periode end fem år. Endelig har Kongeriget Spanien ikke været i stand til at forklare, hvordan og i hvilket omfang det har hørt den spanske fiskerisektor om den måde, hvorpå den samlede mængde af nedsættelserne skulle fordeles over tid, og dette selv om Kongeriget Spanien allerede fik kendskab hertil i juli 2010 (jf. præmis 3 ovenfor).
- 74 På denne baggrund kan Kongeriget Spanien ikke foreholde Kommissionen at have tilsidesat dets ret til forsvar med den begrundelse, at Kommissionen ikke havde foretaget en formel høring af de spanske myndigheder om de i den anfægtede forordning endeligt fastsatte nedsættelser.
- 75 Følgelig skal det foreliggende anbringende forkastes som ugrundet.

Om det fjerde anbringende vedrørende en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

- 76 Kongeriget Spanien har i det væsentlige gjort gældende, at de nedsættelsesforanstaltninger, der er blevet pålagt det ved den anfægtede forordning, og navnlig ved dennes artikel 2, ikke opfylder kravene om klarhed, præcision og sikkerhed. Ved at tiltage sig en meget vid skønsbeføjelse og ved at anvende udtrykket »om nødvendigt« har Kommissionen nemlig forbeholdt sig muligheden for i fremtiden at øge nedsættelserne efter forgodtbefindende og at fordele dem over en ubegrænset periode i stedet for bl.a. at fastsætte forudsigelige kriterier, der sikrer, at nedsættelserne af de kvoter, der er tilgængelige hvert år, ikke overskrider et vist loft. I denne henseende har Kongeriget Spanien anført, at en sådan beføjelse savner hjemmel og er blevet udøvet i mangel på detaljerede regler for anvendelse, der er vedtaget inden for rammerne af komitéproceduren, og dermed uden deltagelse af samtlige medlemsstater. En sådan situation er i strid med retssikkerhedsprincippet.
- 77 Kommissionen har bestridt Kongeriget Spaniens argumenter og har påstået dette anbringende forkastet.
- 78 I lighed med det af Kommissionen anførte bemærkes blot, at bilaget til den anfægtede forordning i overensstemmelse med forskrifterne i kontrolforordningens artikel 105, stk. 1 og 2, indeholder en præcis beregning – på grundlag af oplysninger, som ikke er bestridt af de spanske myndigheder, og i henhold til den relevante multiplikationsfaktor – af de nedsættelser, der skal foretages, og hvis samlede loft på 39 242 ton klart er anført i tabellens sjette kolonne. Som det udtrykkeligt fremgår af nævnte tabels syvende til ellefte kolonne, er den samlede mængde af nedsættelser desuden fordelt over fem særskilte mængder ($4\,500 + 5\,500 + 9\,748 + 9\,747 + 9\,747 = 39\,242$), der henholdsvis skal foretages i årene 2011-2015. Som forklaret i syvende betragtning til den anfægtede forordning og af Kommissionen i sine skrivelser, kan udtrykket »om nødvendigt«, der er indeholdt i kolonnen for 2015, endelig ikke medføre, at denne samlede mængde af nedsættelser, som skal foretages i henhold til nævnte forordning, øges, men tjener alene til at forbeholde Kommissionen muligheden for at supplere de således pålagte nedsættelser i de efterfølgende år i tilfælde af, at de (endnu ukendte) kvoter, der skal tildeles Kongeriget Spanien for årene 2011-2015, ikke er tilstrækkelige til at dække den fastsatte nedsættelse. Med andre ord påtænker Kommissionen udelukkende at foretage en nedsættelse på 9 747 ton, som fastsat for 2015, i de »efterfølgende år«, såfremt en sådan nedsættelse viser sig nødvendig, i det mindste delvist, for at nå op til loftet på 39 242 ton for de pålagte nedsættelser.
- 79 Kongeriget Spaniens argument, hvorefter Kommissionen forbeholder sig beføjelsen til efter forgodtbefindende at øge loftet for de fastsatte mængder af nedsættelser, kan derfor ikke tiltrædes.
- 80 Henset til den i præmis 78 ovenfor anførte lovgivningsmæssige tilgang, hvis retsvirkninger er tilstrækkeligt klare, præcise og forudsigelige (jf. i denne retning Domstolens dom af 7.6.2005, sag C-17/03, VEMW m.fl., Sml. I, s. 4983, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis), og som gør det muligt for de spanske myndigheder i tilstrækkelig grad at have kendskab til omfanget af de forpligtelser, som tilgangen pålægger dem for så vidt angår nedsættelserne (jf. i denne retning og analogt Domstolens dom af 29.4.2004, sag C-17/01, Sudholz, Sml. I, s. 4243, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis), kan anbringendet om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet således ikke tiltrædes.
- 81 Følgelig skal det foreliggende anbringende forkastes som ugrundet.

Om det femte anbringende vedrørende en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

- 82 Kongeriget Spanien er af den opfattelse, at den anfægtede forordning, der blev vedtaget den 22. februar 2013 og trådte i kraft den 23. februar 2013, i høj grad har forstyrret gennemførelsen af bestemmelserne i bekendtgørelse ARM 271/2010, i henhold til hvilken makrelfiskeriperioden allerede var blevet indledt

den 15. februar 2011 (jf. præmis 11 ovenfor). Udarbejdelsen af denne interne forskrift krævede imidlertid en lang periode med høringer af den pågældende sektor, og endelig blev udkastet til sidstnævnte fremsendt til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 46 i Rådets forordning (EF) nr. 850/98 af 30. marts 1998 om bevarelse af fiskeressourcerne gennem tekniske foranstaltninger til beskyttelse af unge marine organismer (EFT L 125, s. 1). En sådan tilgang er imidlertid bl.a. i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Kongeriget Spanien har i det væsentlige præciseret, at selv om fiskekvoterne eller fiskemulighederne ikke er uforanderlige subjektive rettigheder, forholder det sig ikke desto mindre således, at de nævnte kvoter allerede udgør specifikke tilladelser til udøvelse af fiskerivirksomhed på et bestemt tidspunkt, og at de nævnte muligheder er reelle, identificerbare og målbare for en konkret periode, således at »de bliver konkrete rettigheder, der gives for en begrænset periode«. Disse fiskerirettigheder eller -muligheder er imidlertid efterfølgende blevet ændret ved den anfægtede forordning, hvilket bl.a. har ført til en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning hos indehaverne af nævnte rettigheder eller muligheder.

- 83 Kommissionen har bestridt Kongeriget Spaniens argumenter og har påstået dette anbringende forkastet.
- 84 Retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning gælder ifølge fast retspraksis for enhver retsundergivet med begrundede forventninger, som en EU-institution har givet anledning til. Retten til at påberåbe sig dette princip er dog betinget af, at tre kumulative betingelser er opfyldt. For det første, at præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, der hidrører fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse, er fremsat af en EU-myndighed over for parten. For det andet, at disse forsikringer er af en sådan art, at de er egnede til at skabe en berettiget forventning hos den, til hvem de er rettet. For det tredje skal forsikringerne være i overensstemmelse med gældende regler (jf. Rettens dom af 18.6.2010, sag T-549/08, Luxembourg mod Kommissionen, Sml. II, s. 2477, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis, og af 27.9.2012, sag T-387/09, Applied Microengineering mod Kommissionen, præmis 57 og 58 samt den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes i denne retning Domstolens dom af 17.3.2011, sag C-221/09, AJD Tuna, Sml. I, s. 1655, præmis 71 og 72).
- 85 I den foreliggende sag bemærkes, at Kongeriget Spanien ikke har påberåbt sig nogen præcis, ubetinget og samstemmende forsikring i nævnte retspraksis' forstand, som kan begrunde, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i forhold til Kongeriget Spanien. Det er tværtimod ubestridt, at de spanske myndigheder på et meget tidligt trin af den administrative procedure var blevet underrettet om, at Kommissionen påtænkte at foretage nedsættelser i henhold til kontrolforordningens artikel 105 som følge af overskridelsen af den pågældende fiskekvote i løbet af 2010 (jf. præmis 6-9 ovenfor), og at dens tjenestegrene ved skrivelse af 14. december 2010, dvs. inden vedtagelsen af bekendtgørelse ARM 271/2010, endda havde advaret de spanske myndigheder om den forestående vedtagelse af nedsættelsesforanstaltninger og opfordret dem til kun at tillade fiskefangsten for 2011 op til højst 50% af den tildelte kvote (jf. præmis 10 og 11 ovenfor). På denne baggrund kan Kongeriget Spanien derfor ikke foreholde Kommissionen, at denne har skabt begrundede forventninger hos nævnte medlemsstat for så vidt angår opretholdelsen af makrelfiskekvoterne fra og med 2011, uden at det herved er nødvendigt at udtale sig om, hvorvidt disse kvoter indeholdt »erhvervede rettigheder« for de pågældende fiskere.
- 86 Selv om det desuden antages, at Kongeriget Spanien i den foreliggende sag ville påberåbe sig en tilsidesættelse af fiskernes berettigede forventning, og at et sådant anbringende kunne antages til realitetsbehandling, kan anbringendet ikke tiltrædes.
- 87 I denne henseende bemærkes nemlig, at selv om adgangen til at påberåbe sig beskyttelse af den berettigede forventning, som et af Unionens grundlæggende principper, er åben for enhver erhvervsdrivende med begrundede forventninger, som en institution har givet anledning til, forholder det sig ikke desto mindre således, at når en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende kan påregne

gennemførelsen af en EU-foranstaltning, der kan påvirke dennes interesser, kan den pågældende ikke påberåbe sig et sådant princip, når foranstaltningen gennemføres. Desuden kan erhvervsdrivende ikke have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som EU-institutionerne kan ændre inden for rammerne af deres skønsbeføjelse, og dette gælder navnlig på et område som den fælles fiskeripolitik, hvis formål kræver en konstant tilpasning i forhold til ændringerne i den økonomiske situation (jf. i denne retning Domstolens dom af 10.9.2009, sag C-201/08, Plantanol, Sml. I, s. 8343, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis, og ADJ Tuna-dommen, nævnt i præmis 84 ovenfor, præmis 73, samt Rettens dom af 19.10.2005, sag T-415/03, Cofradía de pescadores »San Pedro de Bermeo« m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 4355, præmis 78).

- 88 Endelig fremgår det ligeledes af fast retspraksis, at en krænkelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kan påberåbes af en person, der har gjort sig skyldig i en åbenbar overtrædelse af den gældende lovgivning (jf. i denne retning Domstolens dom af 12.12.1985, sag 67/84, Sideradria mod Kommissionen, Sml. s. 3983, præmis 21, og Domstolens kendelse af 25.11.2004, sag C-18/03 P, Vela og Tecnagrind mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 117-119; jf. Rettens dom af 9.4.2003, sag T-217/01, Forum des migrants mod Kommissionen, Sml. II, s. 1563, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis). I den foreliggende sag bemærkes imidlertid, at de spanske fiskeres overskridelse af de makrelfiskekvoter, der blev tildelt Kongeriget Spanien for 2010 ved Rådets forordning (EU) nr. 23/2010 af 14. januar 2010 om fastsættelse for 2010 af fiskerimuligheder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande gældende for EU-farvande og for EU-fartøjer i andre farvande, som er omfattet af fangstbegrænsninger, og om ændring af forordning (EF) nr. 1359/2008, (EF) nr. 754/2009, (EF) nr. 1226/2009 og (EF) nr. 1287/2009 (EUT L 21, s. 1 og 55), hvilken overskridelse ikke er bestridt af de spanske myndigheder, udgør en sådan åbenbar tilsidesættelse.
- 89 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det foreliggende anbringende derfor forkastes som ugrundet.

Om det sjette anbringende vedrørende en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

- 90 Kongeriget Spanien har foreholdt Kommissionen at have behandlet medlemsstaten ulige i forhold til Irland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, selv om der foreligger sammenlignelige situationer. I denne henseende har Kongeriget Spanien anført, at det af syvende betragtning til den anfægtede forordning fremgår dels, at der foreligger en risiko for uforholdsmæssige socioøkonomiske konsekvenser for både den pågældende fiskerisektor og for den tilknyttede forarbejdningsindustri, dels at det som følge heraf er nødvendigt at foretage nedsættelserne over en periode på fem år fra 2011 til 2015, og at det er muligt om nødvendigt at foretage yderligere nedsættelser for de efterfølgende år. Der er også tidligere blevet taget hensyn til kriteriet om risikoen for socioøkonomiske konsekvenser i forbindelse med vedtagelsen af Kommissionens forordning (EF) nr. 147/2007 af 15. februar 2007 om justering af visse fiskekvoter fra 2007 til 2012 i henhold til artikel 23, stk. 4, i forordning (EF) nr. 2371/2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik (EUT L 46, s. 10) for så vidt angår nedsættelserne af de makrelkvoter, der blev tildelt Irland og Det Forenede Kongerige, og for hvilke nedsættelser der blev fastsat et loft på 15% af den årlige kvote. I den anfægtede forordning har Kommissionen imidlertid til trods for en analog begrundelse og eksistensen af en sammenlignelig situation ikke anvendt det samme loft, men en årlig nedsættelsessats på over 15%, hvilket udgør en ubegrundet forskelsbehandling. Kongeriget Spanien har tilføjet, at forordning nr. 147/2007 i modsætning til den anfægtede forordning er blevet vedtaget inden for rammerne af komitéproceduren, og selv om nævnte komité ikke afgav nogen udtalelse rettidigt, fik de pågældende medlemsstater, hvilket bekræftes af 13. betragtning til forordningen, lejlighed til at udtale sig om nedsættelseskriterierne. Da de spanske myndigheder ikke er blevet hørt, har Kommissionen ikke taget hensyn til noget for det spanske fiskeri specifikt kriterium, der kunne have gjort det muligt at definere de relevante situationer med henblik på

en korrekt anvendelse af ligebehandlingsprincippet. Under alle omstændigheder finder kriteriet om risikoen for socioøkonomiske konsekvenser tilsvarende anvendelse på situationen for henholdsvis Irland og Det Forenede Kongerige på den ene side og Kongeriget Spanien på den anden side. Kommissionen var derfor i den anfægtede forordning forpligtet til bl.a. at fastsætte det samme årlige nedsættelsesloft på 15%.

- 91 Kommissionen har bestridt at have tilsidesat ligebehandlingsprincippet i forhold til Kongeriget Spanien, idet de af sidstnævnte påberåbte situationer er åbenbart forskellige ud fra såvel en faktisk som en retlig synsvinkel.
- 92 Indledningsvis bemærkes, at første til tredje anbringende, der vedrører tilsidesættelser af væsentlige formkrav, er blevet forkastet som ugrundede, således at Kongeriget Spaniens argumenter i samme retning, således som disse er blevet gentaget til støtte for det foreliggende anbringende, ligeledes skal forkastes.
- 93 Hvad nærmere bestemt angår den påståede tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet bemærkes, at ifølge dette generelle EU-retlige princip må ensartede situationer ikke behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet. En tilsidesættelse af nævnte princip på grund af en forskellig behandling forudsætter desuden, at de pågældende situationer kan sammenlignes i lyset af samtlige de omstændigheder, som kendetegner dem. De omstændigheder, som kendetegner forskellige situationer og dermed deres ensartede karakter, skal navnlig fastlægges og vurderes på grundlag af indholdet af og formålet med den EU-retsakt, der indfører den pågældende sondring. Endvidere skal der tages hensyn til de principper, der gælder inden for det område, som den pågældende retsakt henhører under, og de formål, der forfølges på det pågældende område (jf. i denne retning Domstolens dom af 16.12.2008, sag C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., Sml. I, s. 9895, præmis 23, 25 og 26 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.5.2011, sag C-176/09, Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 3727, præmis 31 og 32).
- 94 I den foreliggende sag bemærkes, at de situationer, der lå til grund for vedtagelsen af den anfægtede forordning og af forordning nr. 147/2007, ud fra såvel en retlig som en faktisk synsvinkel hverken var identiske eller tilsvarende nok til at begrunde, at Kommissionen behandlede dem lige.
- 95 Ud fra en retlig synsvinkel hvilede forordning nr. 147/2007 nemlig på artikel 23, stk. 4, 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), som er blevet afløst af kontrolforordningens artikel 105 [jf. dens artikel 121, stk. 2, litra b)], og tilsigtede at foretage nedsættelser betegnet som »historiske« som følge af bl.a. Det Forenede Kongeriges overskridelse af makrelfiskekvoterne for 2001-2005, hvilken situation nu er reguleret af samme forordnings artikel 105, stk. 4, der ikke finder anvendelse i den foreliggende sag. Derimod havde Kommissionen i den foreliggende sag end ikke tilladelse til at anvende denne bestemmelse, idet den konstaterede overfiskning henhørte under anvendelsesområdet for nævnte forordnings artikel 105, stk. 2, der alene vedrører overskridelse af kvoten for »et givet år«.
- 96 Endvidere bemærkes, at i modsætning til de meget præcise kriterier, der er fastsat i kontrolforordningens artikel 105, stk. 2, og som fastsætter en bunden beføjelse for Kommissionen for så vidt angår beregningen af den nøjagtige mængde af de nedsættelser, der skal foretages (jf. præmis 44 ovenfor), indebar artikel 23, stk. 4, første afsnit, i forordning nr. 2371/2002, hvis ordlyd i det væsentlige svarer til ordlyden af kontrolforordningens artikel 105, stk. 1, i kraft af sin generelle karakter og i mangel af yderligere præciseringer i andre bestemmelser i forordning nr. 2371/2002, at Kommissionen indrømmedes en vid skønsbeføjelse for så vidt angår fastsættelsen af nævnte mængde og dens beregningsmetode. Det var desuden under udøvelse af denne skønsbeføjelse, at Kommissionen fandt det hensigtsmæssigt at ændre den gældende justeringskoefficient og begrænse de påtænkte nedsættelser for 2007-2012 til 15% af den årlige fiskekvote, som blev tildelt den pågældende

medlemsstat (jf. 7. og 11. betragtning til forordning nr. 147/2007). En sådan tilgang var imidlertid ikke juridisk mulig på grundlag af kontrolforordningens artikel 105, stk. 2, som Kommissionen har anvendt i den foreliggende sag.

- 97 Det er derfor, om ikke andet så af disse retlige grunde, med urette, at Kongeriget Spanien har påstået, at de situationer, der reguleres af henholdsvis den anfægtede forordning og forordning nr. 147/2007, i det mindste var sammenlignelige, og at Kommissionen i den foreliggende sag skulle have anvendt den samme nedsættelsessats på 15% over for Kongeriget Spanien i henhold til ligebehandlingsprincippet.
- 98 Selv hvis det som påstået af Kongeriget Spanien var blevet lagt til grund, at den socioøkonomiske situation for fiskeindustrien i de respektive medlemsstater i det mindste var sammenlignelig, hvilket argument Kongeriget Spanien ikke har fremført noget konkret bevis for, havde Kommissionen – henset til de obligatoriske kriterier i kontrolforordningens artikel 105, stk. 2 – på denne baggrund ikke haft ret til at anvende den samme metode til beregning af nedsættelserne som den, der forelå inden for rammerne af forordning nr. 147/2007, som var baseret på artikel 23, stk. 4, første afsnit, i forordning nr. 2371/2002.
- 99 Da de omhandlede situationer ikke er sammenlignelige, og da de er blevet behandlet forskelligt, skal anbringendet om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet følgelig forkastes som ugrundet, uden at det herved er nødvendigt at udtale sig om de øvrige argumenter, som parterne har gjort gældende i denne sammenhæng.
- 100 Henset til samtlige ovenstående betragtninger bør Kommissionen frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

- 101 Ifølge Rettens procesreglements artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 102 Da Kongeriget Spanien har tabt sagen, og da Kommissionen har nedlagt påstand om, at det tilpligtes at betale sagens omkostninger, bør det pålægges Kongeriget Spanien at bære sine egne omkostninger og at betale Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Fjerde Afdeling):

- 1) **Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) **Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.**

Prek

Labucka

Kreuschitz

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. juni 2014.

Underskrifter

Indhold

Tvistens baggrund	1
Retsforhandlinger og parternes påstande	6
Retlige bemærkninger	6
Sammendrag af påstandene om annullation	6
Om det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af kontrolforordningens artikel 105, stk. 6	7
Om det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter	9
Om det tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af retten til forsvar	10
Om det fjerde anbringende vedrørende en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet	14
Om det femte anbringende vedrørende en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning	14
Om det sjette anbringende vedrørende en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet	16
Sagens omkostninger	18