



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

11. Januar 2024*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Fischereipolitik – Erhaltung der Bestände – Zulässige Gesamtfangmengen (Total Allowable Catches, TACs) für Kabeljaubestände westlich von Schottland und in der Keltischen See, Wittling in der Irischen See und Scholle in der Südlichen Keltischen See – Verordnung (EU) 2020/123 – Anhang IA – TACs über null – Ablauf des Anwendungszeitraums – Beurteilung der Gültigkeit – Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 – Art. 2 Abs. 2 Unterabs. 2 – Ziel, für alle Bestände bis spätestens 2020 einen Grad der Befischung zu erreichen, der den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht – Art. 2, 3, 9, 10, 15 und 16 – Sozioökonomische Ziele und Ziele im Bereich der Beschäftigung – Beste verfügbare wissenschaftliche Gutachten – Pflicht zur Anlandung – Gemischte Fischereien – Limitierende Arten – Verordnung (EU) 2019/472 – Art. 1 bis 5, 8 und 10 – Zielbestände – Beifang – Abhilfemaßnahmen – Ermessen“

In der Rechtssache C-330/22

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom High Court (Hohes Gericht, Irland) mit Entscheidung vom 7. April 2022, beim Gerichtshof eingegangen am 16. Mai 2022, in dem Verfahren

Friends of the Irish Environment CLG

gegen

Minister for Agriculture, Food and the Marine,

Ireland,

Attorney General

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten E. Regan sowie der Richter Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis und D. Gratsias (Berichterstatter),

Generalanwältin: T. Čapeta,

Kanzler: C. Strömholm, Verwaltungsrätin,

* Verfahrenssprache: Englisch.

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 16. März 2023,
unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Friends of the Irish Environment CLG, vertreten durch J. Devlin, SC, J. Kenny, BL, und F. Logue, Solicitor,
- des Minister for Agriculture, Food and the Marine, von Irland und des Attorney General, vertreten durch M. Browne, A. Joyce, M. Lane und M. Tierney als Bevollmächtigte im Beistand von D. Browne, BL, und C. Toland, SC,
- des Europäischen Parlaments, vertreten durch I. Anagnostopoulou, E. Ni Chaoimh und I. Terwinghe als Bevollmächtigte,
- des Rates der Europäischen Union, vertreten durch F. Naert, A. Nowak-Salles und P. Pecheux als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch A. Dawes und A. Stobiecka-Kuik als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 15. Juni 2023

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Gültigkeit von Anhang IA der Verordnung (EU) 2020/123 des Rates vom 27. Januar 2020 zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten für 2020 für bestimmte Fischbestände und Bestandsgruppen in den Unionsgewässern sowie für Fischereifahrzeuge der Union in bestimmten Nicht-Unionsgewässern (ABl. 2020, L 25, S. 1) im Hinblick auf Art. 2 Abs. 1 und 2 sowie Art. 3 Buchst. c und d der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates (ABl. 2013, L 354, S. 22) in Verbindung mit den Art. 9, 10, 15 und 16 der Verordnung Nr. 1380/2013 sowie den Art. 1 bis 5, 8 und 10 der Verordnung (EU) 2019/472 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Festlegung eines Mehrjahresplans für die in den westlichen Gewässern und angrenzenden Gewässern gefischten Bestände und für Fischereien, die diese Bestände befischen, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2016/1139 und (EU) 2018/973 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 811/2004, (EG) Nr. 2166/2005, (EG) Nr. 388/2006, (EG) Nr. 509/2007 und (EG) Nr. 1300/2008 des Rates (ABl. 2019, L 83, S. 1), soweit in diesem Anhang für das Jahr 2020 die zulässigen Gesamtfangmengen (TACs) für Kabeljau (*Gadus morhua*) zum einen im Gebiet 6a sowie in den Gewässern der Europäischen Union und den internationalen Gewässern des Gebiets 5b östlich von 12° 00' W (COD/5BE6A) und zum anderen in den Gebieten 7b, 7c, 7e bis 7k und 8 bis 10 sowie in den Unionsgewässern des Gebiets des Fischereiausschusses für den östlichen Zentralatlantik (Committee for Eastern Central Atlantic Fisheries,

CECAF) 34.1.1 (COD/7XAD34), für Wittling (*Merlangius merlangus*) im Gebiet 7a (WHG/07A) und für Scholle (*Pleuronectes platessa*) in den Gebieten 7h, 7j und 7k (PLE/7HJK) (im Folgenden: streitige TACs) festgesetzt wurden.

- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Friends of the Irish Environment CLG (im Folgenden: FIE), einer im Umweltbereich tätigen Nichtregierungsorganisation, auf der einen Seite und dem Minister for Agriculture, Food and the Marine (Minister für Landwirtschaft, Ernährung und maritime Angelegenheiten, Irland), Irland (Irland) und dem Attorney General (Generalstaatsanwalt, Irland) auf der anderen Seite über die Rechtmäßigkeit der von diesem Minister für die Monate April, Mai und Juni 2020 erlassenen Bescheide über die Fischereibewirtschaftung 15, 16, 19, 20, 23 und 24.

Rechtlicher Rahmen

Völkerrecht

- 3 Art. 61 („Erhaltung der lebenden Ressourcen“) des am 10. Dezember 1982 in Montego Bay unterzeichneten Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (im Folgenden: Seerechtsübereinkommen) enthält die allgemeinen Grundsätze für die Erhaltung der lebenden Meeresressourcen.
- 4 Diese allgemeinen Grundsätze werden durch das am 4. August 1995 in New York unterzeichnete Übereinkommen zur Durchführung der Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 über die Erhaltung und Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Fischbeständen und weit wandernden Fischbeständen (im Folgenden: Übereinkommen über die Erhaltung und Bewirtschaftung von Fischbeständen), insbesondere durch seinen Art. 5, auf die Erhaltung und Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Fischbeständen und weit wandernden Fischbeständen angewandt.

Unionsrecht

Verordnung Nr. 1380/2013

- 5 In den Erwägungsgründen 5 bis 8 der Verordnung Nr. 1380/2013 heißt es:
 - „(5) Die Union ist Vertragspartei des [Seerechtsübereinkommens] ... sowie ... des Übereinkommens [über die Erhaltung und Bewirtschaftung von Fischbeständen] ...
 - (6) Diese internationalen Instrumente legen vorrangig Bestandserhaltungspflichten fest, unter anderem die Pflicht, für Gewässer unter nationaler Gerichtsbarkeit wie auch für die Hohe See Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen zu ergreifen, die darauf ausgelegt sind, Meeresressourcen auf einem Niveau zu erhalten oder wieder auf ein Niveau zu bringen, das den höchstmöglichen Dauerertrag gewährleisten kann, und ... den Vorsorgeansatz umfassend auf die Erhaltung, Bewirtschaftung und Nutzung der Bestände anzuwenden ... Die [Gemeinsame Fischereipolitik (GFP)] sollte daher dazu beitragen, dass die Union ihren internationalen Verpflichtungen im Rahmen dieser internationalen Instrumente nachkommt. ...

- (7) Auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im Jahr 2002 haben sich die Union und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet, etwas gegen den anhaltenden Rückgang vieler Fischbestände zu unternehmen. Die Union sollte daher ihre GFP durch Anpassung der Nutzungsraten verbessern, um sicherzustellen, dass die Nutzung der biologischen Meeresschätze die Populationen fischereilich genutzter Bestände innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens auf Niveaus zurückführt und auf diesen Niveaus erhält, die oberhalb derjenigen liegen, die den höchstmöglichen Dauerertrag erzielen können. Diese Nutzungsgrade sollten bis 2015 erreicht werden. Es sollte nur dann gestattet sein, diese Nutzungsgrade zu einem späteren Zeitpunkt zu erreichen, wenn durch ihr Erreichen bis 2015 die soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit der betreffenden Fischereiflotten ernstlich gefährdet würde. Nach 2015 sollten diese Nutzungsgrade so rasch wie möglich und auf jeden Fall spätestens 2020 erreicht werden. Liegen keine ausreichenden wissenschaftlichen Daten zur Festlegung dieser Niveaus vor, so können approximative Parameter in Betracht gezogen werden.
- (8) Bei Bewirtschaftungsentscheidungen betreffend den höchstmöglichen Dauerertrag in gemischten Fischereien sollte der Schwierigkeit Rechnung getragen werden, alle Bestände in einer gemischten Fischerei zur gleichen Zeit mit dem höchstmöglichen Dauerertrag zu befischen, insbesondere wenn aus wissenschaftlichen Gutachten hervorgeht, dass es sehr schwierig ist, das Phänomen der limitierenden Arten („choke species“) durch eine stärkere Selektivität bei den verwendeten Fanggeräten zu vermeiden. Geeignete wissenschaftliche Gremien sollten aufgefordert werden, unter solchen Umständen eine Empfehlung zum angemessenen Umfang der fischereilichen Sterblichkeit abzugeben.“

6 Art. 2 („Ziele“) der Verordnung Nr. 1380/2013 sieht in den Abs. 1 bis 3 und 5 vor:

„(1) Die GFP stellt sicher, dass Fischerei- und Aquakulturtätigkeiten langfristig umweltverträglich sind und auf eine Art und Weise durchgeführt werden, die mit den Zielen der Erreichung eines wirtschaftlichen, sozialen und beschäftigungspolitischen Nutzens und eines Beitrags zum Nahrungsmittelangebot vereinbar ist.

(2) Die GFP wendet bei der Bestandsbewirtschaftung den Vorsorgeansatz an und setzt sich bei der Nutzung der biologischen Meeresschätze das Ziel, die Populationen fischereilich genutzter Arten in einem Umfang wiederherzustellen und zu erhalten, der oberhalb des Niveaus liegt, das den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht.

Um das Ziel, die Fischpopulationen schrittweise wiederaufzufüllen und oberhalb eines Niveaus der Biomasse zu halten, das den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht, zu verwirklichen, wird der Grad der Befischung, der den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht, soweit möglich bis 2015, und unter allen Umständen schrittweise für alle Bestände bis spätestens 2020 erreicht.

(3) Die GFP stellt durch Anwendung des ökosystembasierten Ansatzes bei der Bestandsbewirtschaftung sicher, dass die negativen Auswirkungen der Fischerei auf das Meeresökosystem auf ein Mindestmaß reduziert werden ...

...

(5) Die GFP setzt sich insbesondere folgende Aufgaben:

a) schrittweise Einstellung der Rückwürfe auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung und unter Berücksichtigung der besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten durch Vermeidung und weitestmögliche Verringerung unerwünschter Beifänge und durch schrittweise Sicherstellung, dass Fänge angelandet werden;

...

c) Schaffung der Voraussetzungen dafür, dass Fischfang- und Fischverarbeitungsindustrie und hiermit zusammenhängende Tätigkeiten an Land rentabel und wettbewerbsfähig sind;

...

f) Beitrag zu einem angemessenen Lebensunterhalt derjenigen, die vom Fischfang abhängen, unter Berücksichtigung der Küstenfischerei und sozioökonomischer Aspekte;

...“

7 Art. 3 („Grundsätze verantwortungsvoller Verwaltung“) der Verordnung Nr. 1380/2013 sieht vor:

„Die GFP beruht auf den nachstehenden Grundsätzen verantwortungsvoller Verwaltung:

...

c) Verabschiedung von Maßnahmen auf Grundlage der besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten;

d) langfristige Perspektiven;

...“

8 Art. 4 („Begriffsbestimmungen“) der Verordnung Nr. 1380/2013 bestimmt in Abs. 1:

„Im Sinne dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

...

7. ‚höchstmöglicher Dauerertrag‘ ist der höchstmögliche theoretische, auf ein Gleichgewicht ausgerichtete Ertrag, der einem Bestand unter den derzeitigen durchschnittlichen Umweltbedingungen auf Dauer durchschnittlich entnommen werden kann, ohne dass der Fortpflanzungsprozess erheblich beeinträchtigt wird;

...

14. ‚Bestand‘ ist eine biologische Ressource, die im Meer in einem bestimmten Bewirtschaftungsgebiet vorkommt;

...

36. ‚gemischte Fischereien‘ sind Fischereien, in denen mehrere Arten vorkommen und bei denen es wahrscheinlich ist, dass im Rahmen ein und desselben Fangeinsatzes verschiedene Arten gefangen werden;

...“

9 Art. 6 („Allgemeine Bestimmungen“) der Verordnung Nr. 1380/2013 sieht in Abs. 2 vor:

„... Die Bestandserhaltungsmaßnahmen werden unter Berücksichtigung der verfügbaren wissenschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Gutachten erlassen ...“

10 Art. 9 („Grundsätze und Ziele der Mehrjahrespläne“) der Verordnung Nr. 1380/2013 bestimmt in den Abs. 1 bis 3 und 5:

„(1) Als vorrangiges Ziel werden Mehrjahrespläne auf der Grundlage wissenschaftlicher, technischer und wirtschaftlicher Gutachten festgelegt, die Maßnahmen enthalten, die die Fischbestände in einem Umfang wieder herstellen und erhalten, der oberhalb des Niveaus liegt, das den höchstmöglichen Dauerertrag gemäß Artikel 2 Absatz 2 ermöglicht.

(2) Können die Vorgaben für den höchstmöglichen Dauerertrag gemäß Artikel 2 Absatz 2 aufgrund unzureichender Daten nicht bestimmt werden, so enthalten die Mehrjahrespläne Maßnahmen, die auf dem Vorsorgeansatz beruhen und die Erhaltung der betreffenden Bestände in zumindest vergleichbarem Umfang gewährleisten.

(3) Mehrjahrespläne erstrecken sich ...

...

b) im Fall von gemischten Fischereien oder in Fällen, in denen die Dynamik der einzelnen Bestände in Wechselwirkung zueinander steht, auf Fischereien, in denen mehrere Bestände in einem einschlägigen geografischen Gebiet bewirtschaftet werden ...

...

(5) Die Mehrjahrespläne können spezifische Erhaltungsziele und -maßnahmen auf der Grundlage des Ökosystemansatzes enthalten, um die spezifischen Probleme anzugehen, die bei den gemischten Fischereien in Bezug auf das Erreichen der Ziele gemäß Artikel 2 Absatz 2 für die Mischung der von dem Plan erfassten Bestände bestehen, wenn aus den wissenschaftlichen Gutachten hervorgeht, dass eine Verbesserung der Selektivität nicht erreicht werden kann. ...“

11 Art. 10 („Inhalt der Mehrjahrespläne“) der Verordnung Nr. 1380/2013 bestimmt in Abs. 1:

„Unbeschadet der jeweiligen Zuständigkeiten nach dem Vertrag ist in einem Mehrjahresplan, soweit angemessen ..., Folgendes festgelegt:

...

b) die Ziele, die mit den Zielen des Artikels 2 und mit den maßgeblichen Bestimmungen in den Artikeln 6 und 9 im Einklang stehen;

c) bezifferbare Vorgaben wie die fischereiliche Sterblichkeit und/oder die Biomasse des Laicherbestands;

...“

12 Art. 15 („Pflicht zur Anlandung“) der Verordnung Nr. 1380/2013 sieht in den Abs. 1 und 9 vor:

„(1) Alle beim Fischfang in Unionsgewässern oder von Fischereifahrzeuge[n] der Union außerhalb der Unionsgewässer in nicht unter die Hoheit oder Gerichtsbarkeit von Drittländern fallenden Gewässern ... getätigten Fänge von Arten, für die Fangbeschränkungen gelten, ... werden ... ab den nachstehenden Zeitpunkten an Bord geholt und behalten, aufgezeichnet und angelandet und gegebenenfalls auf die Quoten angerechnet:

...

d) spätestens ab dem 1. Januar 2017 für die Arten, die die Fischereien definieren, und spätestens ab 1. Januar 2019 für alle anderen Arten ...

...

(9) Auf Bestände, für die eine Pflicht zur Anlandung gilt, können die Mitgliedstaaten eine jahresübergreifende Flexibilität von bis zu 10 % ihrer zulässigen Anlandungen anwenden. Zu diesem Zweck kann ein Mitgliedstaat die Anlandung zusätzlicher Mengen des Bestands gestatten, welcher der Pflicht zur Anlandung unterliegt, sofern diese Mengen 10 % der diesem Mitgliedstaat zugewiesenen Quote nicht überschreiten. ...“

13 Art. 16 („Fangmöglichkeiten“) Abs. 2 und 4 der Verordnung Nr. 1380/2013 lautet:

„(2) Wird für einen Fischbestand eine Pflicht zur Anlandung eingeführt, so wird bei der Festsetzung der Fangmöglichkeiten dem Umstand Rechnung getragen, dass diese Festsetzung nicht mehr die Anlandungen, sondern die Fänge widerspiegelt mit der Maßgabe, dass während des ersten Jahres und der darauf folgenden Jahre Rückwürfe des betreffenden Bestands nicht mehr gestattet sein werden.

...

(4) Die Fangmöglichkeiten werden im Einklang mit den Zielen gemäß Artikel 2 Absatz 2 festgelegt; dabei werden die nach Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 10 Absatz 1 Buchstaben b und c festgesetzten bezifferbaren Vorgaben, Zeitrahmen und Margen eingehalten.“

Verordnung 2019/472

14 Art. 1 („Gegenstand und Geltungsbereich“) der Verordnung 2019/472 bestimmt in den Abs. 1 und 4:

„(1) Mit dieser Verordnung wird ein Mehrjahresplan ... für die nachstehend aufgeführten Grundfischbestände ... in den westlichen Gewässern ... und die Fischereien, die diese Bestände befischen, aufgestellt:

...

(4) Diese Verordnung gilt auch für Beifänge, die in den westlichen Gewässern bei der Befischung der in Absatz 1 genannten Bestände gefangen werden. ...“

15 Nach Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) der Verordnung 2019/472 gilt:

„Für die Zwecke dieser Verordnung gelten ... folgende Begriffsbestimmungen:

1. ‚westliche Gewässer‘: die nordwestlichen Gewässer (ICES[International Council for the Exploration of the Sea, Internationaler Rat für Meeresforschung]-Untergebiete 5 (außer der Division 5a und nur Unionsgewässer der Division 5b), 6 und 7) und die südwestlichen Gewässer (ICES-Untergebiete 8, 9 und 10 (Gewässer um die Azoren) und CECAF-[Gebiet] 34.1.1 ... (Gewässer um Madeira und die Kanarischen Inseln));

2. ‚Spanne von F_{MSY} ‘: ein Wertebereich, der in den besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten, die insbesondere vom ICES ... erstellt wurden, angegeben ist und bei dem jedes Ausmaß an fischereilicher Sterblichkeit innerhalb dieses Bereichs bei einem gegebenen Fangverhalten und unter den bestehenden durchschnittlichen Umweltbedingungen langfristig zu einem höchstmöglichen Dauerertrag ([maximum sustainable yield,] MSY) führt, ohne den Fortpflanzungsprozess des betreffenden Bestands wesentlich zu beeinträchtigen. ...

...

8. ‚ B_{lim} ‘: der in den besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten, insbesondere des ICES oder eines ähnlichen, auf Unionsebene oder international anerkannten unabhängigen wissenschaftlichen Gremiums angegebene Referenzpunkt für die Biomasse des Laicherbestands, unterhalb dessen die Fähigkeit zur Reproduktion vermindert sein kann;

...“

16 Art. 3 („Ziele“) Abs. 1 der Verordnung 2019/472 bestimmt:

„Der Plan trägt dazu bei, die in Artikel 2 der Verordnung ... Nr. 1380/2013 aufgeführten Ziele der [GFP] zu erreichen, insbesondere indem bei der Bestandsbewirtschaftung der Vorsorgeansatz zur Anwendung kommt, und zielt darauf ab, zu gewährleisten, dass bei der Nutzung der lebenden Meeresschätze die Populationen der befischten Arten in einem Umfang wiederhergestellt und erhalten werden, der oberhalb des Niveaus liegt, das den MSY ermöglicht.“

17 Art. 4 („Zielwerte“) der Verordnung 2019/472 sieht in Abs. 1 vor:

„Der Zielwert für die fischereiliche Sterblichkeit im Einklang mit den Spannen von F_{MSY} nach der Begriffsbestimmung in Artikel 2 muss für die in Artikel 1 Absatz 1 aufgeführten Bestände so rasch wie möglich und schrittweise spätestens 2020 erreicht werden und ab diesem Zeitpunkt im Einklang mit dem vorliegenden Artikel innerhalb der Spannen von F_{MSY} liegen.“

18 Art. 5 („Bewirtschaftung von Beifängen“) der Verordnung 2019/472 bestimmt in den Abs. 1 bis 3:

„(1) Die Bewirtschaftungsmaßnahmen für die in Artikel 1 Absatz 4 genannten Bestände, einschließlich gegebenenfalls Fangmöglichkeiten, werden unter Berücksichtigung der besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten festgelegt und entsprechen den in Artikel 3 festgelegten Zielen.“

(2) Die in Artikel 1 Absatz 4 genannten Bestände werden nach dem Vorsorgeansatz in der Bestandsbewirtschaftung ... bewirtschaftet, wenn keine angemessenen wissenschaftlichen Daten vorliegen ...

(3) Gemäß Artikel 9 Absatz 5 der Verordnung ... Nr. 1380/2013 wird bei der Bewirtschaftung gemischter Fischereien in Bezug auf die Bestände, die in Artikel 1 Absatz 4 der vorliegenden Verordnung genannt werden, der Schwierigkeit Rechnung getragen, alle Bestände gleichzeitig auf MSY-Niveau zu befischen, vor allem in Situationen, in denen dies zu einer frühzeitigen Sperrung der Fischerei führt.“

19 Art. 8 („Sicherheitsmechanismen“) Abs. 2 der Verordnung 2019/472 bestimmt, dass u. a. dann, wenn die Biomasse des Laicherbestands unter B_{lim} liegt, Abhilfemaßnahmen ergriffen werden können, insbesondere die Aussetzung der gezielten Befischung des betreffenden Bestands oder der betreffenden Funktionseinheit sowie eine angemessene Verringerung der Fangmöglichkeiten.

20 Art. 10 („Fangmöglichkeiten“) der Verordnung 2019/472 sieht in Abs. 1 vor:

„Bei der Zuteilung der ihnen im Einklang mit Artikel 17 der Verordnung ... Nr. 1380/2013 zugewiesenen Fangmöglichkeiten ... berücksichtigen die Mitgliedstaaten die voraussichtliche Zusammensetzung der Fänge der an gemischten Fischereien beteiligten Schiffe.“

Verordnung 2020/123

21 In den Erwägungsgründen 7, 8, 16 bis 18 und 26 der Richtlinie 2020/123 heißt es:

„(7) Der ICES hat in seinen wissenschaftlichen Gutachten für bestimmte Bestände Nullfänge empfohlen. Werden die TACs für diese Bestände gemäß den wissenschaftlichen Gutachten festgesetzt, würde die Pflicht zur Anlandung aller Fänge, einschließlich der Beifänge aus diesen Beständen, in gemischten Fischereien zu dem Phänomen der limitierenden Arten („choke species“) führen. Um das richtige Gleichgewicht zu finden zwischen der Fortsetzung der Fischerei angesichts der möglichen schweren sozioökonomischen Auswirkungen einer Einstellung und der Notwendigkeit, einen guten biologischen Zustand für diese Bestände zu erreichen, ist es unter Berücksichtigung der Schwierigkeit, alle Bestände in einer gemischten Fischerei gleichzeitig auf dem Niveau des höchstmöglichen Dauerertrags (maximum sustainable yield, MSY) zu befischen, angebracht, spezifische Beifang-TACs für diese Bestände festzusetzen. Die Höhe dieser TACs sollte darauf abzielen, die fischereiliche Sterblichkeit für diese Bestände zu verringern und Anreize für Verbesserungen bei Selektivität und Vermeidung zu schaffen. Um so weit wie möglich sicherzustellen, dass die Fangmöglichkeiten in gemischten Fischereien gemäß Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung ... Nr. 1380/2013 genutzt werden, ist es angebracht, einen Pool für den Quotentausch für diejenigen Mitgliedstaaten einzurichten, die über keine Quote zur Abdeckung ihrer unvermeidbaren Beifänge verfügen.

(8) Um bei Beständen mit Beifang-TACs die Fänge zu verringern, sollten die Fangmöglichkeiten für die Fischereien, in denen Fische aus diesen Beständen gefangen werden, in einer Höhe festgesetzt werden, die zur Wiederauffüllung der Biomasse gefährdeter Bestände auf ein nachhaltiges Niveau beiträgt. Zudem sollten technische Maßnahmen und Kontrollmaßnahmen, die eng mit den Fangmöglichkeiten verknüpft werden, festgelegt werden, um illegale Rückwürfe zu verhindern.

...

- (16) Geht aus wissenschaftlichen Gutachten hervor, dass die Biomasse des Laicherbestands eines der in Artikel 1 Absatz 1 des Mehrjahresplans für die westlichen Gewässer genannten Bestände unter B_{lim} liegt, so sind gemäß Artikel 8 des Plans weitere Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Bestand schnell wieder Werte oberhalb des Niveaus erreicht, das den MSY ermöglicht. Abhilfemaßnahmen wären beispielsweise die Aussetzung der gezielten Befischung des betreffenden Bestands oder die entsprechende Verringerung der Fangmöglichkeiten für diese Bestände und/oder andere Bestände in Fischereien mit Beifängen von Kabeljau oder Wittling.
- (17) Der ICES hat in seinem Gutachten darauf hingewiesen, dass die Bestände von Kabeljau und Wittling in der Keltischen See unter B_{lim} liegen. Daher sollten für diese Bestände weitere Abhilfemaßnahmen ergriffen werden. ... Für Wittling in der Keltischen See sollten daher die Maßnahmen in technischen Änderungen der Merkmale des Fanggerätes bestehen, um die Beifänge von Wittling zu senken, die sachlich mit den Fangmöglichkeiten für Fischereien, in denen diese Arten gefangen werden, verknüpft sind.
- (18) Im Rahmen der Fangmöglichkeiten für 2019 wurden Abhilfemaßnahmen für Kabeljau in der Keltischen See ergriffen. In diesem Fall wurde die TAC für diesen Bestand ausschließlich für Beifänge reserviert. Da der Bestand jedoch unterhalb von B_{lim} liegt, sollten gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Mehrjahresplans für die westlichen Gewässer weitere Abhilfemaßnahmen ergriffen werden, um dafür zu sorgen, dass der betreffende Bestand Werte oberhalb des Niveaus erreicht, das den MSY ermöglicht. Solche Maßnahmen würden für bessere Selektivität sorgen, indem die Verwendung von Fanggeräten, bei denen geringere Mengen an Kabeljaubeifängen zu verzeichnen sind, in Gebieten mit erheblichen Kabeljaufangmengen vorgeschrieben und dadurch die fischereiliche Sterblichkeit dieses Bestands in gemischten Fischereien gesenkt würde. Die Höhe der TAC sollte so festgesetzt werden, dass eine vorzeitige Schließung der Fischerei Anfang 2020 vermieden wird. Darüber hinaus sollte die TAC derart festgelegt werden, dass potenzielle Rückwürfe, die die Datenerhebung und die wissenschaftliche Bewertung des Bestands beeinträchtigen könnten, vermieden werden. Eine Festsetzung der TAC auf 805 Tonnen würde eine erhebliche Zunahme der Biomasse des Laicherbestands um mindestens 100 % im Jahr 2020 [sicherstellen] und somit dafür ... sorgen, dass der Bestand schnell wieder ein Niveau erreicht, das den MSY ermöglicht ...

...

- (26) Da die Biomasse der Bestände ... COD/5BE6A, ... WHG/07A und PLE/7HJK unter B_{lim} liegt und da 2020 nur Beifänge und wissenschaftliche Fischerei erlaubt sind, haben sich die Mitgliedstaaten ... verpflichtet, Artikel 15 Absatz 9 der Verordnung ... Nr. 1380/2013 im Jahr 2020 nicht auf diese Bestände anzuwenden, damit in diesem Jahr die Fänge die festgesetzten TACs nicht überschreiten.“

22 Art. 5 („TACs und Aufteilung“) der Verordnung 2020/123 bestimmt in Abs. 1:

„Die TACs für Fischereifahrzeuge der Union in Unionsgewässern und solche in bestimmten Nicht-Unionsgewässern, die Aufteilung dieser TACs auf die Mitgliedstaaten sowie die gegebenenfalls operativ damit verbundenen Bedingungen sind in Anhang I festgelegt.“

23 Art. 8 („Quotentauschmechanismus für TACs für unvermeidbare Beifänge im Zusammenhang mit der Pflicht zur Anlandung“) der Verordnung 2020/123 sieht in den Abs. 1 bis 3 vor:

„(1) Um der Einführung der Pflicht zur Anlandung Rechnung zu tragen und um den Mitgliedstaaten, die über keine Quote für bestimmte Beifänge verfügen, Quoten für bestimmte Beifänge einzuräumen, gilt der gemäß Absätze 2 bis 5 dieses Artikels festgelegte Quotentauschmechanismus für die in Anhang IA genannten TACs.

(2) 6 % jeder Quote von den TACs für Kabeljau in der Keltischen See, Kabeljau westlich von Schottland, Wittling in der Irischen See und Scholle in den ICES-Divisionen 7h, 7j und 7k ..., die jedem Mitgliedstaat zugeteilt wurden, werden für einen Quotentauschpool bereitgestellt, der ab 1. Januar 2020 offensteht. Die Mitgliedstaaten ohne Quoten haben bis zum 31. März 2020 ausschließlichen Zugang zum Quotentauschpool.

(3) Die dem Pool entnommenen Mengen dürfen nicht getauscht oder auf das folgende Jahr übertragen werden. Ungenutzte Mengen werden nach dem 31. März 2020 denjenigen Mitgliedstaaten zurückgegeben, die anfänglich zum Quotentauschpool beigetragen haben.“

24 Art. 13 („Abhilfemaßnahmen für Kabeljau und Wittling in der Keltischen See“) der Verordnung 2020/123 schreibt mehrere Maßnahmen vor, um die Selektivität von Grundschleppnetzen und Waden, die in mehreren Gebieten der Keltischen See von Fischereifahrzeugen eingesetzt werden, deren Fänge zu mindestens 20 % aus Schellfisch bestehen, zu verstärken. Diese Fischereifahrzeuge dürfen in diesen Gebieten nur fischen, wenn sie Fanggeräte verwenden, die bestimmte technische Merkmale aufweisen, insbesondere die in diesem Artikel aufgeführten Mindestanforderungen an die Maschengrößen des Schleppnetzes. Diese Vorschriften gelten jedoch nicht für Fischereifahrzeuge, deren Beifänge von Kabeljau nach Einschätzung des Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschusses für die Fischerei (Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, STECF) 1,5 % nicht überschreiten. Außerdem dürfen Fischereifahrzeuge der Union alternativ zu den in diesem Artikel aufgeführten Fanggeräten auch ein anderes hochselektives Fanggerät einsetzen, durch das aufgrund seiner technischen Merkmale gemäß einer vom STECF bewerteten wissenschaftlichen Studie weniger als 1 % Kabeljau gefangen wird.

25 In Anhang IA der Verordnung 2020/123 werden für die Union die streitigen TACs auf 1 279 t für Kabeljau (*Gadus morhua*) im Gebiet 6a sowie in den Unionsgewässern und den internationalen Gewässern des Gebiets 5b östlich von 12° 00' W (COD/5BE6A), auf 805 t für Kabeljau in den Gebieten 7b, 7c, 7e bis 7k und 8 bis 10 sowie in den Unionsgewässern des CECAF-Gebiets 34.1.1 (COD/7XAD34), auf 721 t für Wittling (*Merlangius merlangus*) im Gebiet 7a (WHG/07A) und auf 67 t für Scholle (*Pleuronectes platessa*) in den Gebieten 7h, 7j und 7k (PLE/7HJK) festgesetzt. In diesem Anhang IA heißt es, dass diese TACs ausschließlich für Beifänge von Kabeljau, Wittling und Scholle in Fischereien auf andere Arten gelten und dass im Rahmen der jedem Mitgliedstaat zugeteilten Quote keine gezielte Fischerei auf diese Arten erlaubt ist.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 26 Im Anschluss an den Erlass der Verordnung 2020/123 erließ der Minister für Landwirtschaft, Ernährung und maritime Angelegenheiten u. a. die Bescheide über die Fischereibewirtschaftung 15 und 16 für April 2020, 19 und 20 für Mai 2020 sowie 23 und 24 für Juni 2020. Diese Bescheide setzen für die von den streitigen TACs betroffenen Bestände, ausschließlich als Beifang, Fanggrenzen von mehr als null fest.
- 27 Mit einer am 17. Juni 2020 beim High Court (Hohes Gericht, Irland), dem vorlegenden Gericht, erhobenen Klage beantragte FIE u. a., dem Gerichtshof eine Frage nach der Gültigkeit der Verordnung 2020/123 zur Vorabentscheidung vorzulegen und einen *Certiorari*-Beschluss zu erlassen, um im Wesentlichen die oben genannten Bescheide über die Fischereibewirtschaftung für nichtig zu erklären.
- 28 Im Rahmen dieser Klage macht FIE geltend, dass die Verordnung 2020/123 rechtswidrig sei, da der Rat der Europäischen Union bei der Festsetzung der streitigen TACs auf oberhalb von null die Gutachten des ICES nicht berücksichtigt habe, mit denen für die Bestände von Kabeljau westlich von Schottland und in der Keltischen See, Wittling in der Irischen See und Scholle in der Südlichen Keltischen See, für die die genannten TACs gälten, eine Fangmenge von null empfohlen worden sei, um den höchstmöglichen Dauerertrag zu ermöglichen. Der Rat habe damit gegen Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1380/2013 verstoßen, der insbesondere vorsehe, dass der Grad der Befischung von Fischbeständen, der den höchstmöglichen Dauerertrag ermögliche, für alle Bestände bis spätestens 2020 erreicht werde.
- 29 Die Beklagten des Ausgangsverfahrens machen als Einrede geltend, dass die Klage hypothetisch sei, da die Verordnung 2020/123 nicht mehr in Kraft sei und durch Verordnungen ersetzt worden sei, mit denen die TACs für die Jahre 2021 und 2022 festgesetzt würden. Sie meinen daher, dass das vorlegende Gericht weder eine Frage zur Vorabentscheidung vorlegen noch die Klage prüfen dürfe.
- 30 In der Sache tragen sie vor, dass die Verordnung Nr. 1380/2013 in Verbindung mit der Verordnung 2019/472 zu lesen sei und dass daraus hervorgehe, dass der Rat für den Erlass der Verordnung 2020/123 eine komplexe Bewertung einer Frage habe vornehmen müssen, bei der zahlreiche Parameter zu berücksichtigen seien, wie die sozioökonomischen Auswirkungen der in Betracht gezogenen Maßnahmen und die bei gemischten Fischereien bestehende Schwierigkeit, dass eine bestimmte Art als Beifang im Rahmen von Fischereitätigkeiten gefischt werden könne, die auf andere Arten abzielten.
- 31 Das vorlegende Gericht ist erstens der Ansicht, dass es die bei ihm anhängige Klage zu prüfen habe. In diesem Zusammenhang meint es u. a. zum einen, dass die begrenzte Geltungsdauer der Verordnung 2020/123 und der in Rede stehenden Bescheide über die Fischereibewirtschaftung andernfalls ihrer Anfechtung vor den irischen Gerichten entgegenstehen würde, und zum anderen, dass die Frage, die sich im vorliegenden Fall stelle, in künftigen Rechtsstreitigkeiten über ähnliche Verordnungen aufgeworfen werden könne.
- 32 Zweitens ist das vorlegende Gericht der Ansicht, dass es in Anbetracht der im Urteil vom 22. Oktober 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), festgelegten Kriterien verpflichtet sei, ein Vorabentsuchungsersuchen vorzulegen.

- 33 Zunächst weist es darauf hin, dass die wesentliche Rechtsfrage, die im vorliegenden Fall zu entscheiden sei, darin bestehe, ob das mit Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1380/2013 verfolgte Ziel zu einer vom Rat bei der Festsetzung der TACs für das Jahr 2020 zu beachtenden umfassenden zwingenden Verpflichtung führe oder ob es sich, wie die Beklagten des Ausgangsverfahrens geltend machten, nur um ein Ziel unter anderen handele, das der Rat ebenso wie eine Vielzahl wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Aspekte berücksichtigen müsse.
- 34 Sodann weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass es die Auffassung der Beklagten des Ausgangsverfahrens teile, dass der Rat bei der Festsetzung der TACs eine Reihe von Aspekten berücksichtigen müsse, die wirtschaftliche Auswirkungen u. a. auf die von den Einnahmen aus der Fischerei abhängigen Küstengemeinden hätten, wie z. B. Beifänge im Rahmen gemischter Fischereien und das Phänomen der „limitierenden Arten“ sowie die Anwendung der Pflicht zur Anlandung auf alle gefangenen Arten einschließlich derjenigen, die nicht Ziel der Fischereitätigkeiten seien.
- 35 Es ist jedoch der Ansicht, dass die Gutachten des ICES aus dem Jahr 2019, in denen für die in Rn. 28 des vorliegenden Urteils genannten Bestände Nullfänge empfohlen worden seien, um im Jahr 2020 Befischungsgrade zu gewährleisten, die den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglichten, die besten wissenschaftlichen Gutachten dargestellt hätten, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung 2020/123 verfügbar gewesen seien.
- 36 Im Übrigen enthalte Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1380/2013 weder eine spezielle Regelung noch eine Ausnahme für Beifänge. Daraus sei abzuleiten, dass der Rat nach dieser Bestimmung verpflichtet gewesen sei, die TACs gemäß den in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils genannten Gutachten des ICES festzusetzen, um bis spätestens 2020 für alle Bestände Befischungsgrade zu gewährleisten, die den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglichten.
- 37 Außerdem meint das vorlegende Gericht, dass die streitigen TACs nicht mit dem Argument gerechtfertigt werden könnten, dass sie nur geringfügige Auswirkungen hätten, da sie, wie sich aus den ihm vorgelegten Beweisen ergebe, 62 % bzw. 54 % der Biomasse des Laicherbestands von Kabeljau in jedem der betreffenden Gebiete und 52 % dieser Biomasse für Wittling ausmachten.
- 38 Schließlich sei das Ziel von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1380/2013 kein „einfaches ehrgeiziges Ziel“, sondern vielmehr ein übergeordnetes zentrales Ziel der GFP. Daher sei dieses Ziel bei den Mehrjahresplänen und den Fangmöglichkeiten im Sinne von Art. 9 bzw. Art. 16 Abs. 4 dieser Verordnung zu beachten.
- 39 In Anbetracht all dieser Erwägungen hat das vorlegende Gericht ernsthafte Zweifel an der Gültigkeit der Verordnung 2020/123.
- 40 Unter diesen Umständen hat der High Court (Hohes Gericht) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Ist das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen erforderlich, wenn die Verordnung 2020/123 ersetzt wurde und/oder die nationalen Durchführungsmaßnahmen außer Kraft getreten sind?

2. Ist Anhang IA der Verordnung 2020/123 in Anbetracht der Ziele und Zwecke der Verordnung Nr. 1380/2013, insbesondere von Art. 2 Abs. 1 und 2, einschließlich des Ziels von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und der in Art. 3 Buchst. c und d der Verordnung Nr. 1380/2013 festgelegten Grundsätze verantwortungsvoller Verwaltung (auch soweit er auf Bestände anwendbar ist, für die ein Vorsorgeansatz gilt), in seiner Auslegung in Verbindung mit den Art. 9, 10, 15 und 16 der Verordnung Nr. 1380/2013 und ihren Erwägungsgründen sowie den Art. 1, 2, 3, 4, 5, 8 und 10 der Verordnung 2019/472, ungültig, soweit die in der Verordnung 2020/123 festgelegten TACs der vom ICES für bestimmte Arten abgegebenen Nullfänge-Empfehlung für den höchstmöglichen Dauerertrag nicht folgen?

Zu den Vorlagefragen

Zur Zulässigkeit

- 41 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen, das die Gültigkeit der Verordnung 2020/123 betrifft, erforderlich ist, obwohl diese Verordnung und die nationalen Maßnahmen zu ihrer Durchführung, die im Ausgangsverfahren in Rede stehen, nicht mehr anwendbar sind. Es ersucht den Gerichtshof daher im Wesentlichen, sich zur Zulässigkeit dieses Ersuchens zu äußern.
- 42 Hierzu machen die Beklagten des Ausgangsverfahrens geltend, dass das Ersuchen unzulässig sei. Zum einen seien die Fragen, die diese Rechtssache aufwerfe, angesichts des Ablaufs des Anwendungszeitraums der Verordnung 2020/123 und der Bescheide über die Fischereibewirtschaftung, die im Ausgangsverfahren in Rede stünden, hypothetischer Natur im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs. Zum anderen würde der Gerichtshof, wenn er diese Fragen beantworte, die Gültigkeit der Verordnung 2020/123 nach Ablauf der in Art. 263 AEUV vorgesehenen Zweimonatsfrist prüfen, wobei er nicht über alle für seine Antwort erforderlichen tatsächlichen Angaben verfüge, die ihm im Rahmen einer auf diesen Artikel gestützten Klage zur Verfügung gestanden hätten.
- 43 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist es Sache des nationalen Gerichts, vor dem eine Frage nach der Gültigkeit einer Handlung der Unionsorgane aufgeworfen wird, zu beurteilen, ob für seine Entscheidung insoweit eine Vorabentscheidung erforderlich ist, und den Gerichtshof gegebenenfalls zu ersuchen, über diese Frage zu befinden. Betreffen die vom nationalen Gericht vorgelegten Fragen die Gültigkeit einer Bestimmung des Unionsrechts, ist der Gerichtshof daher grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden (Urteil vom 28. März 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 44 Der Gerichtshof kann daher die Entscheidung über eine zur Vorabentscheidung über die Gültigkeit vorgelegte Frage nur dann ablehnen, wenn etwa die in Art. 94 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs aufgeführten Anforderungen an den Inhalt eines Vorabentscheidungsersuchens nicht erfüllt sind oder offensichtlich ist, dass die Beurteilung der Gültigkeit einer Unionsvorschrift, um die das nationale Gericht ersucht, in keinem Zusammenhang mit den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht oder wenn das Problem hypothetischer Natur ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. März 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 45 Insbesondere ist es angesichts des Geistes der Zusammenarbeit, in dem das Vorabentscheidungsverfahren durchzuführen ist, und gemäß Art. 94 Buchst. c der Verfahrensordnung unerlässlich, dass das nationale Gericht in seiner Vorlageentscheidung die genauen Gründe angibt, aus denen ihm die Gültigkeit von bestimmten Vorschriften des Unionsrechts fraglich erscheint, und die Gründe darlegt, aus denen es sie für ungültig hält (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. Januar 2006, IATA und ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, Rn. 31, und vom 4. Mai 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, Rn. 24 und 25 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 46 Wie sich aus der Begründung des Vorabentscheidungsersuchens ergibt, geht das vorlegende Gericht insoweit im Licht der nationalen Rechtsprechung davon aus, dass es die im Ausgangsverfahren erhobene Klage zu prüfen habe, obwohl die Verordnung 2020/123 und die mit dieser Klage angefochtenen Bescheide über die Fischereibewirtschaftung nicht mehr anwendbar seien. Insbesondere mache der vorübergehende Charakter dieser Handlungen ihre Anfechtung während ihrer begrenzten Geltungsdauer unmöglich.
- 47 Erstens ist es jedoch nicht Sache des Gerichtshofs, die Beurteilung der Zulässigkeit der im Ausgangsverfahren erhobenen Klage durch das vorlegende Gericht in Frage zu stellen, die im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens in die Zuständigkeit des nationalen Gerichts fällt. Im vorliegenden Fall hat das vorlegende Gericht die von den Beklagten des Ausgangsverfahrens vor ihm erhobenen Einrede, dass diese Klage wegen ihres hypothetischen Charakters im Sinne des nationalen Rechts unzulässig sei, zurückgewiesen. Im Übrigen steht der Umstand, dass der Anwendungszeitraum der Bescheide über die Fischereibewirtschaftung, die den Gegenstand des Ausgangsverfahrens bilden, abgelaufen ist, einer Entscheidung des Gerichtshofs über eine Vorlagefrage nicht entgegen, da eine solche Klage nach nationalem Recht zulässig ist und die Frage für die Entscheidung des Rechtsstreits, mit dem das vorlegende Gericht ordnungsgemäß befasst ist, objektiv erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Dezember 2018, Wightman u. a., C-621/18, EU:C:2018:999, Rn. 30 und 31 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 48 Was zweitens den Ablauf des Anwendungszeitraums der streitigen TACs betrifft, genügt der Hinweis, dass erstens die mit der im Ausgangsverfahren erhobenen Klage angefochtenen Bescheide über die Fischereibewirtschaftung auf der Grundlage dieser TACs erlassen wurden, zweitens diese zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Bescheide in Kraft waren und drittens ihre Ungültigkeit inzident zur Stützung dieser Klage geltend gemacht wird. Daraus folgt, dass der Ablauf des Anwendungszeitraums dieser TACs eine Frage nach ihrer Gültigkeit nicht unzulässig machen kann, da diese Frage für die Entscheidung des Rechtsstreits, mit dem das vorlegende Gericht ordnungsgemäß befasst ist, objektiv erforderlich ist.
- 49 Diese Erwägungen können nicht durch das Vorbringen der Beklagten des Ausgangsverfahrens in Frage gestellt werden, dass der Gerichtshof die Gültigkeit der Verordnung 2020/123 dann nach Ablauf der in Art. 263 AEUV vorgesehenen Zweimonatsfrist prüfen würde, wobei er nicht über alle für seine Antwort erforderlichen tatsächlichen Angaben verfüge, die ihm im Rahmen einer Nichtigkeitsklage zur Verfügung gestanden hätten.
- 50 Es genügt nämlich der Hinweis, dass es dem vollständigen System von Rechtsbehelfen und Verfahren, das der AEU-Vertrag zum einen in seinen Art. 263 und 277 und zum anderen in seinem Art. 267 errichtet hat, inhärent ist, dass die Bürger im Rahmen einer bei einem nationalen Gericht erhobenen Klage berechtigt sind, die Rechtmäßigkeit von Bestimmungen in Rechtsakten der Union, die als Grundlage für eine ihnen gegenüber ergangene Entscheidung

oder nationale Maßnahme dienen, in Zweifel zu ziehen, indem sie die Ungültigkeit dieser Rechtsakte geltend machen, und das nationale Gericht, das nicht befugt ist, selbst die Ungültigkeit festzustellen, zu veranlassen, dem Gerichtshof insoweit eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, es sei denn, sie waren ohne jeden Zweifel befugt, gegen die fraglichen Bestimmungen auf der Grundlage von Art. 263 AEUV Klage zu erheben, und haben von diesem Recht nicht fristgemäß Gebrauch gemacht (Urteil vom 28. März 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, Rn. 66 und 67 sowie die dort angeführte Rechtsprechung). Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass FIE ohne jeden Zweifel eine zulässige Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV gegen die streitigen TACs hätte erheben können, was die Beklagten des Ausgangsverfahrens nicht bestreiten.

- 51 Drittens hat das vorlegende Gericht, wie die Rn. 35 bis 38 des vorliegenden Urteils zeigen, in der Vorlageentscheidung mit aller erforderlichen Genauigkeit die Gründe dargelegt, aus denen es ernsthafte Zweifel an der Gültigkeit der streitigen TACs hegt, weil diese nicht den Gutachten des ICES entsprächen, in denen für die in Rn. 28 des vorliegenden Urteils genannten Bestände eine Fangmenge von null empfohlen werde. Somit hat das vorlegende Gericht dem Gerichtshof die erforderlichen Informationen zu den Gründen geliefert, aus denen es das Vorabentscheidungsersuchen für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits für erheblich hält.
- 52 Nach alledem ist das Vorabentscheidungsersuchen als zulässig anzusehen.

Zur zweiten Frage

- 53 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Anhang IA der Verordnung 2020/123 gültig ist, soweit damit für das Jahr 2020 die streitigen TACs über der Fangmenge von null festgesetzt wurden, die in den 2019 erstellten Gutachten des ICES für die Bestände von Kabeljau westlich von Schottland und in der Keltischen See, Wittling in der Irischen See und Scholle in der Südlichen Keltischen See empfohlen wurde (im Folgenden: Null-Fangmengen-Gutachten des ICES), und zwar in Anbetracht der in Art. 2 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1380/2013 genannten Ziele der GFP, insbesondere des in Art. 2 Abs. 2 Unterabs. 2 dieser Verordnung genannten Ziels, sowie der Grundsätze einer verantwortungsvollen Verwaltung dieser Politik, insbesondere der in Art. 3 Buchst. c und d dieser Verordnung genannten, und unter Berücksichtigung der Art. 9, 10, 15 und 16 dieser Verordnung sowie der Art. 1 bis 5, 8 und 10 der Verordnung 2019/472.
- 54 Wie sich aus den Rn. 35, 36 und 38 des vorliegenden Urteils ergibt, beruhen die Zweifel des vorlegenden Gerichts an der Gültigkeit der streitigen TACs im Wesentlichen auf zwei Erwägungen. Zum einen seien die Verordnungen Nr. 1380/2013 und 2019/472 dahin auszulegen, dass Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1380/2013 dem Rat eine klare und ausnahmslose Verpflichtung auferlege, die streitigen TACs im Einklang mit den besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten festzusetzen, um für alle Bestände, einschließlich der von diesen TACs erfassten, bis spätestens 2020 Befischungsgrade zu erreichen, die den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglichten. Zum anderen seien die Null-Fangmengen-Gutachten des ICES im vorliegenden Fall die besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten im Sinne u. a. von Art. 3 Buchst. c der Verordnung Nr. 1380/2013.

- 55 Daher hat der Gerichtshof zum einen zu prüfen, inwieweit das Ermessen des Rates bei der Festsetzung der streitigen TACs durch das in Art. 2 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1380/2013 genannte Ziel und durch die Null-Fangmengen-Gutachten des ICES begrenzt war, und zum anderen, ob der Rat im vorliegenden Fall die Grenzen seines Ermessens nicht überschritten hat.

Zu den Grenzen des Ermessens des Rates bei der Festsetzung der streitigen TACs

- 56 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das Europäische Parlament und der Rat, wie sich aus dem Wortlaut von Art. 43 Abs. 2 AEUV ergibt, gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren u. a. die „Bestimmungen ...“, die für die Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik notwendig sind“, zu erlassen haben, während der Rat nach Art. 43 Abs. 3 AEUV auf Vorschlag der Europäischen Kommission „die Maßnahmen zur Festsetzung der Preise, der Abschöpfungen, der Beihilfen und der mengenmäßigen Beschränkungen sowie zur Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten in der Fischerei“ erlässt.
- 57 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass Maßnahmen, die eine dem Unionsgesetzgeber vorbehaltene politische Entscheidung voraussetzen, weil sie zur Verwirklichung der mit der gemeinsamen Agrarpolitik und der gemeinsamen Fischereipolitik der Union angestrebten Ziele notwendig sind, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs auf Art. 43 Abs. 2 AEUV gestützt sein müssen, während der Erlass der Maßnahmen zur Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten nach Art. 43 Abs. 3 AEUV keiner solchen Entscheidung bedarf, da derartige Maßnahmen in erster Linie technischen Charakter haben und zur Durchführung der auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 2 AEUV ergangenen Bestimmungen getroffen werden sollen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. November 2014, Parlament und Kommission/Rat, C-103/12 und C-165/12, EU:C:2014:2400, Rn. 50, und vom 1. Dezember 2015, Parlament und Kommission/Rat, C-124/13 und C-125/13, EU:C:2015:790, Rn. 48 und 50).
- 58 Im Übrigen verfolgen die Abs. 2 und 3 von Art. 43 AEUV nach dieser Rechtsprechung unterschiedliche Ziele und haben jeweils einen spezifischen Anwendungsbereich. Sie können daher gesondert als Rechtsgrundlage für den Erlass bestimmter Maßnahmen im Rahmen der GFP herangezogen werden, wobei der Rat, wenn er Rechtsakte auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 3 AEUV erlässt, unter Wahrung der Grenzen seiner Zuständigkeiten und gegebenenfalls des vom Unionsgesetzgeber bereits gemäß Art. 43 Abs. 2 AEUV festgelegten rechtlichen Rahmens handeln muss (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Dezember 2015, Parlament und Kommission/Rat, C-124/13 und C-125/13, EU:C:2015:790, Rn. 58).
- 59 Im vorliegenden Fall besteht der vom Unionsgesetzgeber geschaffene einschlägige Rechtsrahmen zum einen aus der Verordnung Nr. 1380/2013, die den allgemeinen Rahmen der GFP festlegt, und zum anderen aus der Verordnung 2019/472, mit der ein Mehrjahresplan für die in den westlichen Gewässern und angrenzenden Gewässern gefischten Bestände und für Fischereien, die diese Bestände befischen (im Folgenden: Mehrjahresplan für die westlichen Gewässer), festgelegt wurde. Was den Anwendungsbereich der letztgenannten Verordnung betrifft, sieht ihr Art. 1 Abs. 1 und 4 vor, dass sie sowohl die in Abs. 1 aufgeführten Bestände als auch Beifänge erfasst, die bei der Befischung dieser Bestände in den westlichen Gewässern gefangen werden. Wie sich aus Anhang IA der Verordnung 2020/123 ergibt, finden die streitigen TACs auf Bestände Anwendung, die ausschließlich als Beifang gefangen werden und sich in den Fanggebieten der in Art. 1 Abs. 1 der Verordnung 2019/472 aufgeführten Bestände befinden. Der Rat hatte diese TACs somit unter Beachtung nicht nur der Bestimmungen der Verordnung Nr. 1380/2013, sondern auch der der Verordnung 2019/472 festzulegen.

- 60 Was als Erstes die Verordnung Nr. 1380/2013 betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass ihr Art. 2 Abs. 2 Unterabs. 1 den Grundsatz aufstellt, dass die GFP „bei der Bestandsbewirtschaftung den Vorsorgeansatz an[wendet]“, und bestimmt, dass sich diese Politik „bei der Nutzung der biologischen Meeresschätze das Ziel [setzt], die Populationen fischereilich genutzter Arten in einem Umfang wiederherzustellen und zu erhalten, der oberhalb des Niveaus liegt, das den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht“.
- 61 Wie im sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1380/2013 ausgeführt wird, soll die GFP es der Union nämlich ermöglichen, ihren Verpflichtungen aus dem Seerechtsübereinkommen und dem Übereinkommen über die Erhaltung und Bewirtschaftung von Fischbeständen, bei denen sie Vertragspartei ist, in Bezug auf die Erhaltung, Bewirtschaftung und Nutzung von Fischbeständen nachzukommen.
- 62 Wie sich aus dem siebten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1380/2013 ergibt und wie die Generalanwältin in den Nrn. 25 und 26 ihrer Schlussanträge im Wesentlichen hervorgehoben hat, zielt der Erlass dieser Verordnung insbesondere darauf ab, etwas gegen „den anhaltenden Rückgang vieler Fischbestände“ zu unternehmen und die GFP durch Neuausrichtung auf das Ziel der langfristigen Nachhaltigkeit der Fischereitätigkeiten zu „verbessern“, insbesondere durch „Anpassung der Nutzungsraten“ dieser Bestände, um „innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens“ das Ziel zu verwirklichen, dass die Populationen fischereilich genutzter Bestände auf Niveaus zurückgeführt und auf diesen Niveaus erhalten werden, die oberhalb derjenigen liegen, die den höchstmöglichen Dauerertrag erzielen können.
- 63 Genauer gesagt sieht Art. 2 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1380/2013 vor, dass, „[u]m [dieses] Ziel ... zu verwirklichen“, „der Grad der Befischung, der den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht, soweit möglich bis 2015, und unter allen Umständen schrittweise für alle Bestände bis spätestens 2020 erreicht [wird]“.
- 64 Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung geht hervor, dass es zwar einen gewissen Spielraum für die Festlegung eines Grads der Befischung gibt, der es ermöglicht, den höchstmöglichen Dauerertrag zwischen 2015 und 2020 zu erreichen, dass aber, wie die Ausdrücke „spätestens“ und „alle Bestände“ hervorheben, die Frist für die Erreichung dieses Ziels grundsätzlich im Jahr 2020 endet, und zwar für alle biologischen Ressourcen, die sich in den von der GFP erfassten Bewirtschaftungsgebieten befinden, entsprechend der Definition des Begriffs „Bestand“ in Art. 4 Nr. 14 dieser Verordnung.
- 65 Erstens ist diese Bestimmung jedoch im Licht von Art. 2 der Verordnung Nr. 1380/2013 insgesamt auszulegen, der in seinem Abs. 1 verlangt, dass die GFP sicherstellt, dass Fischerei- und Aquakulturtätigkeiten langfristig umweltverträglich sind und auf eine Art und Weise durchgeführt werden, die mit den Zielen der Erreichung eines wirtschaftlichen, sozialen und beschäftigungspolitischen Nutzens und eines Beitrags zum Nahrungsmittelangebot vereinbar ist. Zu den letztgenannten Zielen gehören nach Art. 2 Abs. 5 Buchst. c und f dieser Verordnung das Ziel, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Fischfang- und Fischverarbeitungsindustrie und hiermit zusammenhängende Tätigkeiten an Land rentabel und wettbewerbsfähig sind, und das Ziel, zu einem angemessenen Lebensunterhalt derjenigen, die vom Fischfang abhängen, unter Berücksichtigung der Küstenfischerei und sozioökonomischer Aspekte beizutragen.
- 66 Im Übrigen ergibt sich aus Art. 2 der Verordnung Nr. 1380/2013 in seiner Gesamtheit auch, dass die langfristige Umweltverträglichkeit der Fischereitätigkeiten nicht nur impliziert, für die Arten Befischungsgrade festzulegen, die den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglichen, sondern

gemäß seinem Abs. 3 auch, dass die negativen Auswirkungen dieser Tätigkeiten auf das Meeresökosystem auf ein Mindestmaß reduziert werden, insbesondere, wie es in Abs. 5 Buchst. a heißt, dass Rückwürfe auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung und unter Berücksichtigung der besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten durch Vermeidung und weitestmögliche Verringerung unerwünschter Beifänge und durch schrittweise Sicherstellung, dass Fänge angelandet werden, schrittweise eingestellt werden.

- 67 Zweitens enthalten die Mehrjahrespläne nach Art. 10 Abs. 1 Buchst. b und c der Verordnung Nr. 1380/2013 u. a. Ziele, die mit den Zielen von namentlich Art. 2 und mit den maßgeblichen Bestimmungen von Art. 9 dieser Verordnung im Einklang stehen, sowie bezifferbare Vorgaben wie die fischereiliche Sterblichkeit.
- 68 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die auf der Grundlage von Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1380/2013 festgelegten Mehrjahrespläne nach Art. 9 Abs. 5 dieser Verordnung spezifische Erhaltungsziele und -maßnahmen auf der Grundlage des Ökosystemansatzes enthalten können, um die spezifischen Probleme anzugehen, die bei den gemischten Fischereien in Bezug auf das Erreichen der Ziele gemäß Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1380/2013 für die Mischung der von dem Plan erfassten Bestände bestehen, wenn aus den wissenschaftlichen Gutachten hervorgeht, dass eine Verbesserung der Selektivität nicht erreicht werden kann.
- 69 Art. 9 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1380/2013 ist im Licht des achten Erwägungsgrundes dieser Verordnung zu lesen, in dem es heißt, dass „[b]ei Bewirtschaftungsentscheidungen betreffend den höchstmöglichen Dauerertrag in gemischten Fischereien ... der Schwierigkeit Rechnung getragen werden [sollte], alle Bestände in einer [solchen] Fischerei zur gleichen Zeit mit dem höchstmöglichen Dauerertrag zu befischen, insbesondere wenn aus wissenschaftlichen Gutachten hervorgeht, dass es sehr schwierig ist, das Phänomen der limitierenden Arten („choke species“) durch eine stärkere Selektivität bei den verwendeten Fanggeräten zu vermeiden“. Der Umstand, dass der Unionsgesetzgeber es für erforderlich gehalten hat, diese Klarstellungen vorzunehmen, unmittelbar nachdem er im siebten Erwägungsgrund dieser Verordnung das Ziel der Wiederherstellung sämtlicher Bestände auf dem Niveau des höchstmöglichen Dauerertrags bis spätestens 2020 genannt hat, unterstreicht seine Absicht, die Möglichkeit einer Anpassung dieses Ziels in den Fällen, in denen es nicht gleichzeitig für alle Bestände einer gemischten Fischerei erreicht werden könnte, nicht auszuschließen.
- 70 Wie die Generalanwältin in Nr. 8 ihrer Schlussanträge im Wesentlichen ausführt, können nämlich im Fall gemischter Fischereien im Sinne von Art. 4 Nr. 36 der Verordnung Nr. 1380/2013, d. h. Fischereien, bei denen es wahrscheinlich ist, dass im Rahmen ein und desselben Fangeinsatzes verschiedene Arten gefangen werden, die Bestände, für die die zugeteilte Quote gleich null ist oder am frühesten ausgeschöpft ist, eine „limitierende“ Wirkung haben, indem die Fischereifahrzeuge gezwungen werden, den Einsatz einzustellen, bevor die Quoten für andere Arten, insbesondere diejenigen, die Ziel der betreffenden Einsätze sind, erreicht sind. Dieses Phänomen wird durch die durch Art. 15 dieser Verordnung eingeführte Pflicht zur Anlandung verstärkt, die vorschreibt, dass alle gefangenen Fische an Bord behalten, aufgezeichnet und angelandet und gegebenenfalls auf die Quoten für den betreffenden Bestand angerechnet werden, und die nach dem in Abs. 1 dieses Artikels festgelegten Zeitplan ab dem 1. Januar 2019 in vollem Umfang gilt. Außerdem kann, wie im achten Erwägungsgrund dieser Verordnung hervorgehoben wird, das Phänomen der limitierenden Arten nicht immer durch eine stärkere Selektivität bei den verwendeten Fanggeräten vermieden werden.

- 71 Aus Art. 9 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1380/2013 in Verbindung mit ihrem achten Erwägungsgrund ergibt sich somit, dass der Unionsgesetzgeber die Möglichkeit vorsehen wollte, im Rahmen von Mehrjahresplänen die in Art. 2 Abs. 2 dieser Verordnung genannten Ziele, insbesondere das in Unterabs. 2 dieses Abs. 2 genannte, anzupassen, um der Schwierigkeit Rechnung zu tragen, im Rahmen gemischter Fischereien angesichts des Phänomens der limitierenden Arten einen Grad der Befischung, der den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht, für alle befischten Bestände gleichzeitig zu erreichen, wenn dieses Phänomen nicht durch eine stärkere Selektivität der Fanggeräte vermieden werden kann.
- 72 Als Zweites hat der Unionsgesetzgeber insoweit im Rahmen der Verordnung 2019/472 in ihren Art. 4 und 5 eine differenzierte Bewirtschaftungsregelung für Zielbestände einerseits und für Beifangbestände andererseits eingeführt, womit gerade den Besonderheiten der gemischten Fischereien gemäß Art. 9 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1380/2013 Rechnung getragen werden soll.
- 73 Zum einen legt nämlich Art. 4 Abs. 1 der Verordnung 2019/472 für die Zielbestände einen Zielwert für die fischereiliche Sterblichkeit im Einklang mit den Spannen von F_{MSY} im Sinne von Art. 2 Nr. 2 dieser Verordnung fest, d. h. Wertebereiche, die „in den besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten ... angegeben [sind] und bei [denen] jedes Ausmaß an fischereilicher Sterblichkeit innerhalb [dieser Bereiche] ... langfristig zu einem höchstmöglichen Dauerertrag (MSY) führt“, und bestimmt, dass dieses Ziel so rasch wie möglich und schrittweise spätestens 2020 erreicht werden muss. So wird mit diesem Zielwert in Bezug auf die Zielbestände, die von dem Mehrjahresplan für die westlichen Gewässer erfasst werden, das in Art. 2 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1380/2013 genannte Ziel präzisiert, den Grad der Befischung, der den höchstmögliche Dauerertrag ermöglicht, für alle Bestände bis spätestens 2020 zu erreichen.
- 74 Zum anderen sieht Art. 5 Abs. 1 der Verordnung 2019/472 vor, dass Bewirtschaftungsmaßnahmen für Bestände, die als Beifang gefangen werden, einschließlich gegebenenfalls Fangmöglichkeiten, „unter Berücksichtigung der besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten“ festgelegt werden und dass sie den in Art. 3 dieser Verordnung festgelegten Zielen entsprechen, mit denen die in Art. 2 der Verordnung Nr. 1380/2013 genannten Ziele der langfristigen Umweltverträglichkeit allgemein übernommen werden. Darüber hinaus bestimmt Art. 5 Abs. 3 der Verordnung 2019/472, dass gemäß Art. 9 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1380/2013 bei der Bewirtschaftung gemischter Fischereien in Bezug auf die Bestände, die als Beifang gefangen werden, der Schwierigkeit Rechnung getragen wird, alle Bestände gleichzeitig auf einem dem höchstmöglichen Dauerertrag entsprechenden Niveau zu befischen, „vor allem in Situationen, in denen dies zu einer frühzeitigen Sperrung der Fischerei führt“.
- 75 Daraus ist zu schließen, dass die in Art. 2 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1380/2013 vorgesehene Frist, in der der Grad der Befischung, der den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht, spätestens erreicht werden muss, für die in Art. 1 Abs. 1 der Verordnung 2019/472 aufgeführten Zielbestände strikt und ausnahmslos gilt. Bei der Bewirtschaftung der der letztgenannten Verordnung unterliegenden Bestände, die als Beifänge gefangen werden, und insbesondere bei der Festsetzung der Fangmöglichkeiten für diese Bestände verfügt der Rat indessen über ein Ermessen, angesichts der Schwierigkeiten, die sich aus der Festsetzung solcher Bewirtschaftungsgrade für alle gleichzeitig gefangenen Bestände ergeben, insbesondere wenn diese Festsetzung wegen des in Rn. 70 des vorliegenden Urteils beschriebenen Phänomens der limitierenden Bestände zu einer frühzeitigen Sperrung einer Fischerei führen muss.

- 76 Diese Auslegung der Art. 4 und 5 der Verordnung 2019/472 wird durch die allgemeine Systematik und die Entstehungsgeschichte dieser Verordnung bestätigt.
- 77 Hinsichtlich der allgemeinen Systematik der Verordnung 2019/472 ist darauf hinzuweisen, dass diese Verordnung andere Maßnahmen vorsieht, die den in Rn. 71 des vorliegenden Urteils angeführten besonderen Schwierigkeiten gemischter Fischereien Rechnung tragen sollen und mit denen die mit den Art. 4 und 5 dieser Verordnung geschaffene Regelung der differenzierten Bewirtschaftung für Zielbestände und Bestände, die als Beifang gefangen werden, ergänzt wird. So sieht u. a. zum einen Art. 8 Abs. 2 der Verordnung 2019/472 dann, wenn die Fähigkeit des betreffenden Bestands zur Reproduktion gefährdet ist, die Möglichkeit vor, eine Abhilfemaßnahme in Form der Aussetzung der gezielten Befischung dieses Bestands in Verbindung mit einer angemessenen Verringerung der Fangmöglichkeiten zu ergreifen. In einem solchen Fall kann der betreffende Bestand nur als Beifang gefangen werden. Zum anderen legt Art. 10 Abs. 1 der Verordnung 2019/472 den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, bei der Zuteilung der ihnen vom Rat zugewiesenen Fangmöglichkeiten die voraussichtliche Zusammensetzung der Fänge der an gemischten Fischereien beteiligten Schiffe zu berücksichtigen.
- 78 Was die Entstehungsgeschichte dieser Verordnung betrifft, so weist die Kommission in der Begründung ihres Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Mehrjahresplans für die Fischbestände in den westlichen Gewässern und angrenzenden Gewässern und für Fischereien, die diese Bestände befischen, zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/1139 zur Festlegung eines Mehrjahresplans für die Ostsee und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 811/2004, (EG) Nr. 2166/2005, (EG) Nr. 388/2006, (EG) Nr. 509/2007 und (EG) Nr. 1300/2008 (COM[2018] 149 final), die zum Erlass der Verordnung 2019/472 geführt hat, insbesondere auf die Gefahr hin, „dass die Quoten in den gemischten Fischereien in den westlichen Gewässern nicht ausgeschöpft werden können“, und zwar wegen des Phänomens der limitierenden Bestände bei einer vollständigen Anwendung der Pflicht zur Anlandung. Die Kommission präzisiert daher, dass im Rahmen des Mehrjahresplans für die westlichen Gewässer „Bestände, die das Verhalten der Fischer bestimmen und wirtschaftlich wichtig sind, ... entsprechend den F_{msy} -Wertebereichen verwaltet werden [sollten]“ und dass „etwa 95 % der Anlandungen in den westlichen Gewässern nach Volumen entsprechend dem höchstmöglichen Dauerertrag bewirtschaftet [werden]“ und dass „[d]er Rest, d. h. Bestände, die überwiegend als Beifang gefangen werden, ... nach dem Vorsorgeprinzip verwaltet werden [sollte]“.
- 79 Aus alledem ergibt sich, dass der Rat, da die streitigen TACs auf Bestände anwendbar sind, die ausschließlich Gegenstand von Beifängen sind, über ein Ermessen bei der Entscheidung verfügte, ob es möglich war, diese TACs in der Höhe festzusetzen, die den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht, und ob somit den Null-Fangmengen-Gutachten des ICES zu folgen war.
- 80 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Rat, wenn er die TACs festlegt und die Fangmöglichkeiten auf die Mitgliedstaaten aufteilt, einen komplexen wirtschaftlichen Sachverhalt zu beurteilen hat, wofür er grundsätzlich über ein weites Ermessen verfügt, das sich nicht ausschließlich auf die Art und die Reichweite der zu erlassenden Bestimmungen, sondern in gewissem Maß auch auf die Feststellung von Grunddaten bezieht. Der Richter muss sich bei der Kontrolle einer solchen Ermessensausübung auf die Prüfung der Frage beschränken, ob dieses Ermessen nicht offensichtlich fehlerhaft ausgeübt oder missbraucht worden ist oder ob die betreffende Behörde die Grenzen ihres Ermessens nicht offensichtlich überschritten hat (vgl. in

diesem Sinne Urteil vom 11. Januar 2017, Spanien/Rat, C-128/15, EU:C:2017:3, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung). Der Gerichtshof hat daher zu prüfen, ob der Rat die Grenzen seines Ermessens nicht offensichtlich überschritten hat.

Zur Frage, ob der Rat die Grenzen seines Ermessens nicht offensichtlich überschritten hat

- 81 Als Erstes hat der Rat, wie sich ausdrücklich aus dem siebten Erwägungsgrund der Verordnung 2020/123 ergibt, festgestellt, dass, wenn die streitigen TACs gemäß den Null-Fangmengen-Gutachten des ICES festgesetzt würden, die Pflicht zur Anlandung aller Fänge, einschließlich der Beifänge aus diesen Beständen, in gemischten Fischereien zu dem Phänomen der limitierenden Arten führen würde. Aus diesem Grund heißt es in diesem siebten Erwägungsgrund: „Um das richtige Gleichgewicht zu finden zwischen der Fortsetzung der Fischerei angesichts der möglichen schweren sozioökonomischen Auswirkungen einer Einstellung und der Notwendigkeit, einen guten biologischen Zustand für diese Bestände zu erreichen“, war es nach Ansicht des Rates „unter Berücksichtigung der Schwierigkeit, alle Bestände in einer gemischten Fischerei gleichzeitig auf dem Niveau des höchstmöglichen Dauerertrags ... zu befischen“, angebracht, spezifische Beifang-TACs für diese Bestände festzusetzen, deren Höhe „darauf abzielen [sollte], die fischereiliche Sterblichkeit für diese Bestände zu verringern und Anreize für Verbesserungen bei Selektivität und Vermeidung zu schaffen“.
- 82 Diese Feststellung weist jedoch keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler auf.
- 83 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass diese Feststellung auf ein Gutachten des ICES von November 2019 gestützt ist, in dem der ICES das voraussichtliche Niveau der Beifänge im Jahr 2020 in Bezug auf die Bestände beurteilt hatte, für die er Null-Fangmengen-Gutachten erstellt hatte, und zwar unter der Annahme, dass die TACs betreffend die Zielbestände den Gutachten entsprächen, die er in Bezug auf diese Bestände erstellt hatte. In diesem Gutachten schätzte der ICES diese voraussichtlichen Beifänge jedoch auf deutlich über null liegende Mengen, nämlich 1 279 t für den von der ersten streitigen TAC betroffenen Kabeljaubestand, zwischen 1 606 und 1 854 t für den von der zweiten TAC betroffenen Bestand derselben Art, je nach der Höhe der Schellfischfangmengen, zwischen 901 und 917 t für Wittling, je nach der Höhe der Kaisergranatfangmengen, und – mangels wissenschaftlicher Daten – auf ungefähr 100 t für Scholle, angesichts der Menge der unlängst erfolgten Anlandungen. Aus diesem Gutachten konnte daher abgeleitet werden, dass die Festsetzung von Null-TACs für diese Bestände die Gefahr einer vorzeitigen Schließung der Fischereien in Bezug auf die Zielbestände, mit denen die betreffenden Bestände verbunden sind, und demnach die Gefahr mit sich brachte, dass die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der betreffenden Fischereiflotten und der Lebensstandard der von diesen Tätigkeiten abhängigen Personen beeinträchtigt werden konnten.
- 84 Als Zweites geht, wie in Rn. 81 des vorliegenden Urteils ausgeführt, aus dem siebten Erwägungsgrund der Verordnung 2020/123 hervor, dass die streitigen TACs festgesetzt wurden, um das Ziel der Aufrechterhaltung der Fangtätigkeit mit dem Ziel der Erreichung eines guten biologischen Zustands der betreffenden Bestände in Einklang zu bringen. Insbesondere heißt es in diesem siebten Erwägungsgrund, dass diese TACs so festgesetzt worden seien, dass die fischereiliche Sterblichkeit verringert und Anreize für Verbesserungen bei Selektivität und Vermeidung geschaffen worden seien.

- 85 Hierzu ist zunächst festzustellen, dass der Rat die streitigen TACs zum einen, was die TAC für Kabeljau westlich von Schottland betrifft, auf einem Niveau festgesetzt hat, das der vom ICES vorgelegten Beifangschätzung entspricht, und zum anderen, was die übrigen streitigen TACs angeht, auf einem Niveau, das unterhalb dieser Schätzung liegt. Diese Maßnahmen waren daher geeignet, die Fischereifahrzeuge dazu anzuhalten, solche Beifänge beim Fang der Zielbestände zu begrenzen, um die Gefahr einer vorzeitigen Schließung der betreffenden Fischereien zu vermeiden.
- 86 Sodann hat sich der Rat auf das Gutachten des ICES von November 2019 gestützt, um drei der streitigen TACs so festzusetzen, dass eine Erhöhung der Biomasse der betreffenden Bestände um etwa 10 % bis 100 % ermöglicht wurde, wobei die TAC für Scholle in der Südlichen Keltischen See mangels wissenschaftlicher Daten des ICES auf dem Vorsorgeansatz beruht. Ungeachtet der vom vorlegenden Gericht angegebenen und von der Kommission und vom Rat in der mündlichen Verhandlung bestätigten Zahlen, die den erheblichen Anteil – wie in Rn. 37 des vorliegenden Urteils dargelegt – der Biomasse der in Rede stehenden Kabeljau- und Wittlingbestände, den die streitigen TACs für diese Bestände ausmachen, erkennen lassen, geht aus der Gesamtheit der dem Gerichtshof vorgelegten Unterlagen nicht hervor, dass die Höhe, in der diese TACs festgesetzt wurden, offensichtlich unvereinbar mit dem Ziel des Rates war, das nach dem achten Erwägungsgrund der Verordnung 2020/123 darin bestand, die Biomasse gefährdeter Bestände im Einklang mit der in Art. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1380/2013 genannten langfristigen Perspektive wieder auf ein nachhaltiges Niveau aufzufüllen. Außerdem beruht die jeweilige Höhe entweder gemäß Art. 3 Buchst. c dieser Verordnung und Art. 5 Abs. 1 der Verordnung 2019/472 auf den „besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten“, im vorliegenden Fall auf dem in Rn. 83 des vorliegenden Urteils angeführten Gutachten des ICES, oder auf dem Vorsorgeansatz, der nach Art. 5 Abs. 2 dieser Verordnung in Ermangelung solcher Gutachten geboten ist.
- 87 Als Drittes geht aus der Verordnung 2020/123 hervor, dass zusätzlich zu den streitigen TACs mehrere Abhilfemaßnahmen ergriffen wurden, um die Beifänge von Beständen zu begrenzen, auf die sich die Null-Fangmengen-Gutachten des ICES bezogen.
- 88 Erstens sieht Art. 8 der Verordnung 2020/123, um der Pflicht zur Anlandung Rechnung zu tragen, vor, dass auf die streitigen TACs ein Quotentauschmechanismus angewandt wird, um den Mitgliedstaaten, die über keine Fangquote verfügen, Quoten einzuräumen, mit denen ihre unvermeidbaren Beifänge abgedeckt werden. Wie sich aus dem siebten Erwägungsgrund dieser Verordnung ergibt, kann mit diesem Mechanismus sichergestellt werden, dass die den Mitgliedstaaten zugeteilten Fangmöglichkeiten gemäß Art. 16 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1380/2013 genutzt werden, wonach diese Fangmöglichkeiten nicht mehr die Anlandungen, sondern die Fänge widerspiegeln, wenn Rückwürfe des betreffenden Bestands nicht gestattet sind.
- 89 Zweitens wurden, wie sich aus dem achten Erwägungsgrund der Verordnung 2020/123 ergibt, zur Verringerung der Fänge in Beständen, für die der Rat Beifang-TACs festgesetzt hat, zu denen die streitigen TACs gehören, die Fangmöglichkeiten für die gemischten Fischereien, in denen es zu diesen Fängen kommen kann, in einer Höhe festgesetzt, die die Wiederherstellung der gefährdetsten Bestände ermöglicht. So wurde, wie die Kommission im Wesentlichen ausführt, um den Druck zu verringern, der durch den auf Schellfisch abzielenden Fang auf Kabeljau in der Keltischen See ausgeübt wird, die TAC für den Zielbestand von Schellfisch in den betreffenden Gebieten in Anhang IA dieser Verordnung auf 10 859 t anstelle der vom ICES für diesen Bestand empfohlenen 16 671 t festgesetzt.

- 90 Drittens ergibt sich aus den Erwägungsgründen 16 bis 18 der Verordnung 2020/123, dass angesichts der Gutachten des ICES zur Bewertung der Menge der Kabeljaubestände in der Keltischen See unter B_{lim} im Sinne von Art. 2 Nr. 8 der Verordnung 2019/472 – das ist der Referenzpunkt für die Biomasse des Laicherbestands, unterhalb dessen die Fähigkeit zur Reproduktion vermindert sein kann – zum einen die gezielte Fischerei auf diesen Bestand nach Art. 8 Abs. 2 dieser Verordnung ausgesetzt wird und zum anderen in Art. 13 der Verordnung 2020/123 Maßnahmen vorgesehen sind, die spezifische Merkmale für die in diesem Gebiet verwendeten Fanggeräte vorschreiben, um ihre Selektivität in Bezug auf diese Bestände zu verstärken.
- 91 Viertens haben sich die Mitgliedstaaten, wie im 26. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/123 ausgeführt wird, damit die Fänge im Jahr 2020 die festgesetzten TACs nicht überschreiten, verpflichtet, u. a. auf die Bestände von Kabeljau westlich von Schottland, Wittling in der Irischen See und Scholle in der Südlichen Keltischen See nicht die in Art. 15 Abs. 9 der Verordnung Nr. 1380/2013 vorgesehene jahresübergreifende Flexibilität anzuwenden, die es ihnen ermöglicht, im Rahmen von 10 % der zulässigen Anlandungen die Anlandung zusätzlicher Mengen des Bestands, für den eine Pflicht zur Anlandung besteht, zu gestatten, wobei diese von ihren künftigen Quoten abzuziehen sind.
- 92 Folglich wurden die streitigen TACs auf der Grundlage der besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten in einer Höhe festgesetzt, die nicht offensichtlich ungeeignet ist, das Ziel der Aufrechterhaltung der Tätigkeit in gemischten Fischereien mit dem Ziel der Wiederherstellung des guten biologischen Zustands der betreffenden Bestände in Einklang zu bringen. Darüber hinaus wurden sie mit Abhilfemaßnahmen versehen, die geeignet waren, die 2020 vorgenommenen Beifänge aus den Beständen, die Gegenstand dieser TACs waren, und folglich die Auswirkungen der in Rede stehenden gemischten Fischereien auf diese Bestände zu begrenzen. Somit ist davon auszugehen, dass der Rat mit dem Erlass dieser TACs die Grenzen seines Ermessens, die in der Verordnung Nr. 1380/2013, insbesondere in Art. 2 Abs. 2 Unterabs. 2, Art. 3 Buchst. c und d und Art. 9 Abs. 5 dieser Verordnung, sowie in Art. 5 der Verordnung 2019/472, insbesondere in dessen Abs. 3, festgelegt sind, nicht offensichtlich überschritten hat.
- 93 Nach alledem ist festzustellen, dass die Prüfung der zweiten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Anhang IA der Verordnung 2020/123 beeinträchtigen könnte, soweit in diesem Anhang die streitigen TACs für das Jahr 2020 festgesetzt wurden.

Kosten

- 94 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt:

Die Prüfung der zweiten Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Anhang IA der Verordnung (EU) 2020/123 des Rates vom 27. Januar 2020 zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten für 2020 für bestimmte Fischbestände und Bestandsgruppen in den Unionsgewässern sowie für Fischereifahrzeuge der Union in bestimmten

Nicht-Unionsgewässern beeinträchtigen könnte, soweit in diesem Anhang für das Jahr 2020 zulässige Gesamtfangmengen (Total Allowable Catches, TACs) für Kabeljau (*Gadus morhua*) zum einen im Gebiet 6a sowie in den Gewässern der Europäischen Union und den internationalen Gewässern des Gebiets 5b östlich von 12° 00' W (COD/5BE6A) und zum anderen in den Gebieten 7b, 7c, 7e bis 7k und 8 bis 10 sowie in den Unionsgewässern des Gebiets des Fischereiausschusses für den östlichen Zentralatlantik (Committee for Eastern Central Atlantic Fisheries, CECAF) 34.1.1 (COD/7XAD34), für Wittling (*Merlangius merlangus*) im Gebiet 7a (WHG/07A) und für Scholle (*Pleuronectes platessa*) in den Gebieten 7h, 7j und 7k (PLE/7HJK) festgesetzt wurden.

Unterschriften