



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

30 april 2019*

„Beroep tot nietigverklaring – Gemeenschappelijk visserijbeleid – Instandhouding van de bestanden – Internationaal Verdrag voor de instandhouding van Atlantische tonijnen – Totaal toegestane vangst (TAC) voor mediterrane zwaardvis – Verordening (EU) 2017/1398 – Vaststelling van de vangstmogelijkheden voor 2017 – Exclusieve bevoegdheid van de Unie – Vaststelling van de referentieperiode – Betrouwbaarheid van de basisgegevens – Omvang van de rechterlijke toetsing – Artikel 17 VEU – Beheer van de belangen van de Unie in internationale organen – Beginsel van relatieve stabiliteit – Toepassingsvoorwaarden – Beginselen van niet-terugwerkende kracht, rechtszekerheid, gewettigd vertrouwen en non-discriminatie”

In zaak C-611/17,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 23 oktober 2017,

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door F. Naert en E. Moro als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Koninkrijk Spanje, aanvankelijk vertegenwoordigd door V. Ester Casas, vervolgens door M. J. García-Valdecasas Dorrego, als gemachtigden,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Moro en A. Stobiecka-Kuik als gemachtigden,

intervenienten,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, C. Toader (rapporteur) en C. Lycourgos, kamerpresidenten, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, E. Levits, L. Bay Larsen, P. G. Xuereb, N. Piçarra en L. S. Rossi, rechters,

* Procestaal: Italiaans.

advocaat-generaal: G. Hogan,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder terechtzitting en zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar beroep vordert de Italiaanse Republiek nietigverklaring van verordening (EU) 2017/1398 van de Raad van 25 juli 2017 tot wijziging van verordening (EU) 2017/127 wat bepaalde vangstmogelijkheden betreft (PB 2017, L 199, blz. 2, met rectificatie in PB 2017, L 238, blz. 55; hierna: „bestreden verordening”).

Toepasselijke bepalingen

ICCAT-verdrag

- 2 Bij besluit 86/238/EEG van de Raad van 9 juni 1986 (PB 1986, L 162, blz. 33) is de Europese Unie toegetreden tot het Internationaal Verdrag voor de instandhouding van Atlantische tonijnen, gewijzigd bij het protocol gehecht aan de op 10 juli 1984 te Parijs ondertekende Slotakte van de conferentie van gevolmachtigden van de staten die partij zijn bij het verdrag (hierna: „ICCAT-verdrag”).

GVB-verordening

- 3 De overwegingen 35 tot en met 37 van verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van de verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en besluit 2004/585/EG van de Raad (PB 2013, L 354, blz. 22; hierna: „GVB-verordening”) luiden:

„(35) Gezien de precaire economische situatie van de visserijsector en de mate waarin sommige kustgemeenschappen van de visserij afhankelijk zijn, is het noodzakelijk de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten te garanderen door de vangstmogelijkheden over de lidstaten te verdelen op basis van een voorspelbaar aandeel in de bestanden voor elke lidstaat.

(36) In het kader van de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten moet, gelet op de tijdelijke biologische situatie van de visbestanden, recht worden gedaan aan en ten volle rekening worden gehouden met de bijzondere behoeften van de regio's waar de plaatselijke bevolking zeer sterk is aangewezen op de visserij en aanverwante activiteiten zoals die door de Raad zijn aangegeven in zijn resolutie van 3 november 1976 [inzake bepaalde externe aspecten van het instellen in de Gemeenschap, met ingang van 1 januari 1977, van een visserijzone van 200 mijl (PB 1981, C 105, blz. 1)], en meer in het bijzonder in bijlage VII daarbij.

(37) Het begrip relatieve stabiliteit moet derhalve aldus worden begrepen.”

- 4 Artikel 2 van de GVB-verordening heeft als opschrift „Doelstellingen” en bepaalt in de leden 1 en 2:
- „1. Het gemeenschappelijk visserijbeleid [GVB] staat er borg voor dat de activiteiten in het kader van de visserij en de aquacultuur uit ecologisch oogpunt langdurig duurzaam zijn en worden beheerd op een manier die strookt met de doelstellingen voordelen te realiseren op economisch en sociaal gebied en op het gebied van werkgelegenheid alsmede bij te dragen tot de beschikbaarheid van voedselvoorraden.
2. In het kader van het [GVB] wordt de voorzorgsbenadering toegepast op het visserijbeheer en wordt ernaar gestreefd dat de levende biologische rijkdommen van de zee zo worden geëxploiteerd dat de populaties van de gevangen soorten boven een niveau worden gebracht en behouden dat de maximale duurzame opbrengst kan opleveren.”
- 5 Artikel 16, met als opschrift „Vangstmogelijkheden”, van deze verordening, bepaalt in lid 1 het volgende:
- „De vangstmogelijkheden die aan de lidstaten worden toegewezen waarborgen de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten van iedere lidstaat voor elk visbestand of elke visserij. Bij de toewijzing van nieuwe vangstmogelijkheden wordt rekening gehouden met de belangen van elke lidstaat.”

Verordening nr. 2371/2002

- 6 Overeenkomstig artikel 48 van de GVB-verordening is bij deze verordening verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB 2002, L 358, blz. 59) ingetrokken. In artikel 20 van laatstgenoemde verordening, met als opschrift „Toewijzing van de vangstmogelijkheden”, was het volgende bepaald:
- „1. De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie over vangstbeperkingen en/of beperkingen van de visserij-inspanning en de verdeling van de vangstmogelijkheden over de lidstaten, en ook over de bij die beperkingen behorende voorwaarden. De vangstmogelijkheden zullen zodanig tussen de lidstaten worden verdeeld dat voor iedere lidstaat de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten voor elk visbestand of elke visserijtak gewaarborgd is.
2. Wanneer de Gemeenschap nieuwe vangstmogelijkheden opent, neemt de Raad een besluit over de toewijzing van die mogelijkheden, rekening houdend met de belangen van elke lidstaat.

[...]”

Verordening 2017/127

- 7 In bijlage I D, „ICCAT-verdragsgebied”, bij verordening (EU) 2017/127 van de Raad van 20 januari 2017 tot vaststelling, voor 2017, van de vangstmogelijkheden voor sommige visbestanden en groepen visbestanden welke in de wateren van de Unie en, voor vissersvaartuigen van de Unie, in bepaalde wateren buiten de Unie van toepassing zijn (PB 2017, L 24, blz. 1), was vóór de wijziging ervan door de bestreden verordening met betrekking tot de vangst van zwaardvis in de Middellandse Zee (hierna: „mediterrane zwaardvis”) bepaald dat „[d]e in het kader van de [Internationale Commissie voor de instandhouding van tonijn in de Atlantische Oceaan] vastgestelde [totaal toegestane vangsten (TAC's)] voor [mediterrane zwaardvis] [...] niet [worden] toegewezen aan de [verdragsluitende partijen, samenwerkende niet-verdragsluitende partijen, organisaties en visserijorganisaties] van de ICCAT en hun Unieaandeel derhalve onbepaald [is]”. In deze bijlage was ook bepaald dat de door de ICCAT voor deze soort vastgestelde TAC op 10 500 ton per jaar was vastgesteld.

Bestreden verordening

- 8 In de overwegingen 9 tot en met 12 van de bestreden verordening staat te lezen:
- „(9) Op zijn jaarlijkse vergadering van 2016 heeft de [ICCAT] aanbeveling 16-05 (hierna: ‚aanbeveling 16-05’) aangenomen, waarbij de TAC voor mediterrane zwaardvis (*Xiphias gladius*) is vastgesteld op 10 500 ton, en waarbij een werkgroep is opgericht teneinde een eerlijke en billijke regeling te bepalen voor de toewijzing van de TAC voor [mediterrane] zwaardvis, voor het bepalen van de aan de verdragsluitende partijen, de samenwerkende niet-verdragsluitende partijen, organisaties of visserijorganisaties voor 2017 toe te wijzen quota en voor het vaststellen van een mechanisme voor het beheer van de TAC.
- (10) Bij brief aan het ICCAT-secretariaat van 23 december 2016 heeft de Unie bevestigd dat zij aanbeveling 16-05 vanaf 1 januari 2017 zou uitvoeren. Met name heeft de Unie bevestigd dat zij vanaf 2017 de in punt 11 van aanbeveling 16-05 bedoelde sluitingsperiode voor [mediterrane] zwaardvis van 1 januari tot en met 31 maart zou uitvoeren. Daarom is het raadzaam een dergelijke sluiting in te voeren als een voorwaarde die functioneel verband houdt met de vaststelling en de toewijzing van vangstmogelijkheden voor [mediterrane] zwaardvis.
- (11) De bij aanbeveling 16-05 opgerichte werkgroep is van 20-22 februari 2017 bijeengekomen en heeft een verdeelsleutel en een compromis voor het beheer van de benutting van de quota voor 2017 voorgesteld. In het kader van dat compromis is het aandeel van de Unie vastgesteld op 70,756 % van de door ICCAT vastgestelde TAC, wat neerkomt op 7 410,48 ton in 2017. Daarom is het raadzaam het aandeel van de Unie in het Unierecht uit te voeren en de quota voor de lidstaten vast te stellen. De verdeling moet gebaseerd zijn op historische vangsten gedurende een referentieperiode van 2012 tot 2015.
- (12) De in verordening [2017/127] vastgestelde vangstbeperkingen zijn van toepassing met ingang van 1 januari 2017. De bij deze wijzigingsverordening ingevoerde bepalingen betreffende vangstbeperkingen moeten derhalve eveneens met ingang van die datum van toepassing zijn. Een dergelijke retroactieve toepassing doet geen afbreuk aan de beginselen van rechtszekerheid en bescherming van de legitieme verwachtingen, aangezien de betrokken vangstmogelijkheden nog niet zijn opgebruikt.”
- 9 Overeenkomstig artikel 1, punt 2, van deze verordening wordt bijlage I D bij verordening 2017/127 met name gewijzigd door de in deze bijlage opgenomen tabel met vangstmogelijkheden voor mediterrane zwaardvis te vervangen door een tabel waarin is bepaald dat voor 2017 het aandeel van de Unie in de TAC voor deze soort 7 410,48 ton bedraagt en het quotum voor Italië 3 736,26 ton.

Voorgeschiedenis van het geding

- 10 Tot eind 2016 voorzagen de geldende ICCAT-aanbevelingen alleen in technische beschermingsmaatregelen voor mediterrane zwaardvis, zonder dat er ooit een TAC werd vastgesteld.
- 11 Aan het einde van de jaarlijkse ICCAT-vergadering die in november 2016 werd gehouden, hebben de verdragsluitende partijen en de samenwerkende niet-verdragsluitende partijen, organisaties of visserijorganisaties (hierna: „CPC’s”), rekening houdend met de meest recente wetenschappelijke beoordelingen in het kader van het permanent comité voor onderzoek en statistiek – dat een van de organen van de ICCAT is – besloten om bij aanbeveling 16-05 een nieuw meerjarenplan voor het beheer en de bescherming van het bestand van mediterrane zwaardvis vast te stellen door vanaf 2017 een TAC van 10 500 ton in te voeren, berekend op basis van de vangstgeschiedenis voor de jaren 2010-2015.

- 12 Op 20 februari 2017 zijn internationale onderhandelingen gestart in Madrid (Spanje), waar de Unie was vertegenwoordigd door het directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij van de Europese Commissie. Deze onderhandelingen zijn afgesloten met het besluit om een TAC-toewijzingsregeling vast te stellen op basis van de gemiddelde vangstniveaus van mediterrane zwaardvis in de periode 2010-2014. Aan het einde van deze onderhandelingen heeft de Unie voor 2017 een quotum van 70,756 % van een TAC van 10 500 ton verkregen.
- 13 Op 18 april 2017 is de langs elektronische weg verlopende schriftelijke procedure, waarbij de CPC's de verdeling van deze TAC formeel hebben goedgekeurd, afgesloten. Daarmee werd de toewijzing aan de Unie van een vangstquotum voor mediterrane zwaardvis van 7 410,48 ton voor het jaar 2017 formeel bevestigd.
- 14 Op 18 juli 2017 heeft de Commissie de betrokken lidstaten ervan in kennis gesteld dat de stemming ongeldig was verklaard als gevolg van procedurele bezwaren en dat er bijgevolg een nieuwe stemming zou plaatsvinden.
- 15 Op 25 juli 2017 heeft de Raad de bestreden verordening vastgesteld.
- 16 Op dezelfde dag heeft het ICCAT-secretariaat in een circulaire aan de CPC's officieel aangekondigd dat de oorspronkelijke stemming niet geldig was en dat een datum voor de nieuwe stemming later zou worden vastgesteld. Bij circulaire van 7 augustus 2017 is deze datum aanvankelijk vastgesteld op 2 september en vervolgens uitgesteld tot 2 oktober, wegens het ontbreken van het vereiste quorum.
- 17 Ten slotte heeft het ICCAT-secretariaat de CPC's op 9 oktober 2017 door middel van een nieuwe circulaire meegedeeld dat het quorum was bereikt en dat als gevolg daarvan de TAC-verdelingsovereenkomst, zoals vastgesteld na afloop van de internationale onderhandelingen van Madrid, definitief was goedgekeurd.

Conclusies van partijen en procedure bij het Hof

- 18 De Italiaanse Republiek verzoekt het Hof:
 - de bestreden verordening nietig te verklaren, met name de overwegingen 9 tot en met 12 ervan, artikel 1, punt 2, ervan, voor zover daarbij bijlage I D bij verordening 2017/127 wordt gewijzigd, alsook punt 3 van de bijlage erbij, en
 - de Raad te verwijzen in de kosten.
- 19 De Raad verzoekt het Hof:
 - primair, het beroep te verwerpen;
 - subsidiair, indien de bestreden verordening nietig wordt verklaard met betrekking tot mediterrane zwaardvis, de handhaving van de gevolgen van deze bepalingen te gelasten, en
 - de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.
- 20 Bij beslissingen van 26 januari 2018 en 26 februari 2018 zijn het Koninkrijk Spanje en de Commissie toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.
- 21 Op 20 augustus 2018 heeft de Italiaanse Republiek overeenkomstig artikel 16, lid 3, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht deze zaak naar de Grote kamer te verwijzen.

Beroep

Eerste middel: schending van artikel 1 van besluit 86/238

Argumenten van partijen

- 22 Volgens de Italiaanse Republiek is de bestreden verordening onwettig, aangezien de Raad zich genoodzaakt heeft gezien deze verordening vast te stellen op grond dat hij gebonden was aan het binnen de ICCAT vastgestelde besluit om de TAC voor mediterrane zwaardvis over de CPC's te verdelen. Een dergelijke verplichting bestond echter niet op de datum van vaststelling van de bestreden verordening, aangezien de ICCAT in juli van datzelfde jaar de stemming van april 2017, waarbij deze verdeling werd goedgekeurd, nietig had verklaard en de Commissie van deze omstandigheid op de hoogte was, aangezien zij de lidstaten daarvan bij nota van 18 juli 2017 in kennis had gesteld. Dit betekent dat de Commissie in haar voorstel voor een verordening van de Raad van 3 juli 2017 tot wijziging van verordening (EU) 2017/127 wat bepaalde vangstmogelijkheden betreft [COM(2017) 356 final; hierna: „voorstel voor een verordening”] verwees naar een niet-bestaande internationale verplichting die de Raad derhalve niet kon binden.
- 23 Door de bestreden verordening vast te stellen op basis van deze onjuiste veronderstelling, heeft de Raad besluit 86/238 en de daarin genoemde internationale handelingen geschonden. Bij gebreke van een naar behoren goedgekeurd ICCAT-besluit was de Unie immers niet verplicht om gevolg te geven aan voorstellen die nog niet waren goedgekeurd. Bovendien wijst de Italiaanse Republiek erop dat in overweging 11 van deze verordening niet wordt verwezen naar een naar behoren door de ICCAT goedgekeurde verdeling, maar alleen naar het verdelingsvoorstel dat is bereikt door de vergadering van de werkgroep die heeft plaatsgevonden van 20 tot en met 22 februari 2017.
- 24 De Raad stelt dat er binnen de ICCAT wel degelijk een overeenkomst tussen de CPC's bestond over de verdeling van de TAC voor mediterrane zwaardvis. Hoewel deze overeenkomst uiteindelijk pas in oktober 2017 formeel is goedgekeurd, zijn er geen aanwijzingen dat deze termijn enige invloed heeft gehad op de inhoud van deze verdeling. Het definitieve besluit van de ICCAT heeft trouwens dezelfde verdeling overgenomen. Als de Raad had gewacht op deze formele overeenkomst binnen de ICCAT om de in de bestreden verordening bedoelde vangstmogelijkheden vast te stellen, zouden alle vissers uit de Unie zich bovendien in een onzekere situatie hebben bevonden, die tot eind 2017 had kunnen voortduren. Deze instelling kon dus al rechtmatig op deze verdeling vertrouwen vóór de formele goedkeuring ervan door de ICCAT en voordat de Unie door het ICCAT-besluit was gebonden.
- 25 Deze instelling wijst er voorts op – en wordt op dit punt ondersteund door het Koninkrijk Spanje in zijn memorie in interventie – dat de Unie haar verplichtingen uit hoofde van het ICCAT-verdrag en besluit 86/238 slechts zou hebben geschonden indien zij vangstmogelijkheden had vastgesteld die de door de ICCAT aan de Unie toegekende vangstmogelijkheden te boven gaan, hetgeen niet het geval was.

Beoordeling door het Hof

- 26 Vooraf dient eraan te worden herinnerd dat de Unie overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder d), VWEU, over een exclusieve bevoegdheid beschikt op het gebied van „de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid”.
- 27 Hieraan moet nog worden toegevoegd dat de Uniewetgever op het gebied van de visserij over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt die in overeenstemming is met de hem bij de artikelen 40 tot en met 43 VWEU toegekende politieke verantwoordelijkheden. Derhalve dient het toezicht van de Unierechter zich te beperken tot het onderzoek of bij de vaststelling van de betrokken maatregel geen

kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid is begaan, dan wel of die wetgever de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk heeft overschreden.. Aan de rechtmatigheid van een op dit gebied vastgestelde maatregel kan immers slechts worden afgedaan wanneer de maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door deze wetgever nagestreefde doel (zie in die zin arrest van 17 maart 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punten 80 en 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 28 Dienaangaande kan niet worden gesteld dat de Raad als gevolg van een juridisch bindend ICCAT-besluit van mening was dat hij verplicht was de bestreden verordening vast te stellen, aangezien in overweging 11 van deze verordening niet wordt verwezen naar dit besluit, maar – zoals de Italiaanse Republiek trouwens zelf opmerkt – enkel naar het verdelingsvoorstel dat is bereikt door de vergadering van de werkgroep van 20 tot 22 februari 2017. Uit deze overweging blijkt dus dat de Raad heeft willen anticiperen op de formele vaststelling door de ICCAT van het besluit over de verdeling van de TAC tussen de CPC's.
- 29 Voorts hoefde de Raad, gelet op het feit dat het gebied waarop de bestreden verordening betrekking heeft tot de exclusieve bevoegdheid van de Unie behoort en de Uniewetgever op dit gebied over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, hoe dan ook de formele vaststelling van een juridisch bindend besluit van de ICCAT niet af te wachten alvorens vangstquota toe te wijzen aan de lidstaten. Aangezien de vaststelling van deze quota onder zijn bevoegdheid valt, kan hij deze immers vaststellen.
- 30 Hieruit volgt dat, hoewel het vaststaat dat er geen ICCAT-besluit was bij de vaststelling van de bestreden verordening, deze omstandigheid de Raad niet behoefde te beletten de maatregelen te treffen op een gebied waarop de Unie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, die hij voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het GVB noodzakelijk achtte (zie naar analogie arrest van 11 januari 2017, Spanje/Raad, C-128/15, EU:C:2017:3, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 In ieder geval zou de Raad, zoals hijzelf en het Koninkrijk Spanje terecht opmerken, de uit besluit 86/238 voortvloeiende verplichtingen enkel hebben geschonden indien hij vangstmogelijkheden zou hebben vastgesteld die de door de ICCAT aan de Unie toegekende vangstmogelijkheden te boven gaan, hetgeen in casu niet het geval is.
- 32 Bijgevolg moet het eerste middel van de Italiaanse Republiek ongegrond worden verklaard.

Tweede en vijfde middel: ontoereikende motivering van de bestreden verordening

Argumenten van partijen

- 33 Met deze middelen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, betoogt de Italiaanse Republiek dat, indien zou worden aangenomen dat de Raad de bestreden verordening heeft vastgesteld niet omdat hij daartoe verplicht was, maar vanwege zijn eigen bevoegdheid, deze verordening ontoereikend is gemotiveerd.
- 34 Dienaangaande voert deze lidstaat allereerst aan dat de Raad, gelet op het beginsel van relatieve stabiliteit, de aantasting van de belangen van de vissers uit de Unie – door voor de Unie een aandeel van 70,756 % van de in de ICCAT vastgestelde TAC te aanvaarden, terwijl de vangsten van mediterrane zwaardvis door de vissers uit de Unie voor de jaren 2010-2014 ten minste 75 % van de historische vangsten bedroegen – naar behoren had moeten motiveren. De bestreden verordening bevat op dit punt echter geen enkele motivering. In overweging 11 ervan wordt enkel gesteld dat het raadzaam is „het aandeel van de Unie in het Unierecht uit te voeren en de quota voor de lidstaten vast te stellen”.

- 35 Vervolgens, indien de ICCAT zich voor het vaststellen van de TAC van 2017 voor mediterrane zwaardvis op 10 500 ton heeft gebaseerd op de historische vangsten van deze soort in de jaren 2010-2014, diende de Raad, overeenkomstig zijn streven om de ICCAT-besluiten om te zetten in Unierecht, de verdeling tussen de lidstaten van het aandeel van de Unie in deze TAC, namelijk 7 410,48 ton, vast te stellen op basis van de historische vangstcijfers die elke lidstaat in diezelfde jaren heeft bereikt. Aangezien in overweging 11 van de bestreden verordening staat te lezen dat de referentieperiode bestaat uit de jaren 2012-2015, volgt hieruit dat deze verordening ontoereikend is gemotiveerd.
- 36 Ten slotte wordt in de bestreden verordening niet uitgelegd waarom alleen deze laatste referentieperiode door de Uniewetgever als „betrouwbaar” werd beschouwd, terwijl tijdens de besprekingen binnen de ICCAT met instemming van de Commissie werd gekozen voor de periode van 2010 tot en met 2014.
- 37 De Raad is van mening dat de argumenten die de Italiaanse Republiek ter ondersteuning van haar tweede en vijfde middel aanvoert, niet neerkomen op een grief inzake ontoereikende motivering van de bestreden verordening maar ten dele op een betwisting van de inhoud ervan. Deze argumenten moeten in zoverre niet ter zake dienend worden verklaard. In elk geval blijkt uit het inleidend verzoekschrift en de bijlagen daarbij duidelijk dat de Italiaanse Republiek volledig op de hoogte was van alle besprekingen die ertoe hebben geleid dat voor 2017 aan de Unie een aandeel van 7 410,48 ton in een TAC van 10 500 ton voor mediterrane zwaardvis werd toegewezen en dat dit aandeel vervolgens tussen de lidstaten werd verdeeld, en dat zij op de hoogte was van de redenen voor deze toewijzing en deze verdeling.
- 38 Volgens het Koninkrijk Spanje kan de Italiaanse Republiek het oneens zijn met de toewijzing aan de Unie van dit aandeel in deze TAC, aangezien deze resulteert in een verlaging van de aan de Unie als geheel toegewezen vangstmogelijkheden en schade voor de Italiaanse Republiek in het bijzonder. Daarentegen kan deze lidstaat niet op goede gronden aanvoeren dat het ICCAT-besluit niet is gemotiveerd, aangezien de uitgangspunten ervan in de overwegingen van de bestreden verordening zijn uiteengezet.

Beoordeling door het Hof

- 39 Met haar tweede en vijfde middel betoogt de Italiaanse Republiek dat de bestreden verordening ontoereikend is gemotiveerd aangezien, ten eerste, de Raad daarin niet heeft aangegeven waarom hij ermee heeft ingestemd de vangstmogelijkheden voor de Unie te beperken tot 7 410,48 ton op een TAC van 10 500 ton voor mediterrane zwaardvis, terwijl deze TAC door de ICCAT is vastgesteld op basis van de periode 2010-2014 en het in deze periode door de vissers uit de EU gevangen percentage mediterrane zwaardvis hoger was en, ten tweede, in deze verordening niet specifiek wordt uiteengezet waarom het aan de lidstaten toegewezen aandeel van deze 7 410,48 ton is vastgesteld op basis van de vangstniveaus voor de periode 2012-2015, waardoor de Italiaanse Republiek aanzienlijke schade heeft geleden.
- 40 Ten eerste moet de door artikel 296, tweede alinea, VWEU vereiste motivering volgens vaste rechtspraak van het Hof beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. In de motivering behoeven niet alle feitelijk of juridisch relevante aspecten te worden gespecificeerd, aangezien bij de beantwoording van de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296, tweede alinea, VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arrest van 17 maart 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 41 Dit geldt te meer wanneer de lidstaten nauw betrokken zijn geweest bij het totstandkomingsproces van de litigieuze handeling en dus de redenen kennen die aan deze handeling ten grondslag liggen (arrest van 25 oktober 2001, Italië/Raad, C-120/99, EU:C:2001:567, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 Bijgevolg hangt de omvang van de motiveringsplicht af van de aard van de betrokken handeling. In het geval van handelingen van algemene strekking kan in de motivering worden volstaan met vermelding van het geheel der omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van haar algemene doelstellingen. In deze context heeft het Hof reeds geoordeeld dat het te ver zou gaan om voor elke technische keuze een specifieke motivering te verlangen indien de essentie van het door de instelling nagestreefde doel uit de bestreden handeling blijkt (arrest van 22 november 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 In casu dient te worden beklemtoond dat de overwegingen 9 tot en met 11 van de bestreden verordening de context weergeven waarin de TAC's aan de Unie zijn toegewezen en over de lidstaten zijn verdeeld, door expliciet te verwijzen naar de werkzaamheden binnen de werkgroep van de ICCAT met het oog op de vaststelling van een eerlijke en billijke regeling voor de toewijzing van de TAC voor mediterrane zwaardvis, alsook naar de toezegging van de Unie om het resultaat van het in de ICCAT bereikte compromis over deze toewijzing toe te passen voor 2017.
- 44 Voort is de Italiaanse Republiek, zoals blijkt uit haar processtukken, nauw betrokken geweest bij het besluitvormingsproces voor de vaststelling en de toewijzing van de TAC van 7 410,48 ton voor mediterrane zwaardvis, en dit zowel in de ICCAT als, wat de verdeling van deze hoeveelheden tussen de lidstaten betreft, in de Unie. Tijdens de verschillende fases van dit proces, met name tussen de maanden februari en april 2017, heeft de Italiaanse delegatie bovendien de gelegenheid gehad om haar bezorgdheid te uiten over de keuze van de beoogde verdeelsleutels.
- 45 Wat de besprekingen in de ICCAT betreft, blijkt uit de regeling voor de toewijzing van de TAC die het resultaat is van de onderhandelingen die in 2017 in Madrid (Spanje) in een werkgroep voor visserij op mediterrane zwaardvis plaatsvonden, zoals in herinnering is gebracht in punt 12 van het onderhavige arrest, dat de Italiaanse Republiek niet onkundig was van het feit dat de hoeveelheden die het resultaat waren van de onderhandelingen met de andere CPC's zeer dicht in de buurt lagen van de hoeveelheden die overeenkomen met de historische vangsten van mediterrane zwaardvis door de vissers uit de Unie, en dat de geringe afwijkingen van deze hoeveelheden ten opzichte van de historische statistieken gerechtvaardigd werden door andere ICCAT-criteria, waaronder met name de inspanningen die de CPC's in het verleden hebben geleverd om de visserij te beheren, met inbegrip van de toepassing in sommige gevallen van strengere regels dan deze van de ICCAT, alsook socio-economische overwegingen.
- 46 Wat de verdeling tussen de lidstaten van het aandeel van de Unie van deze TAC betreft, kende de Italiaanse Republiek zowel de redenen als de methode ervan. Uit het verzoekschrift zelf blijkt dat de Italiaanse Republiek in het bijzonder met betrekking tot de uitsluiting van de jaren 2010-2011 uit de referentieperiode in kennis was gesteld van de discussies over de betwistingen betreffende de cijfers voor deze periode, aangezien deze niet betrouwbaar werden geacht vanwege aanwijzingen van illegale vangsten, en dat zij in april 2017 in een brief aan de Commissie te kennen heeft gegeven het hiermee niet eens te zijn.
- 47 In deze omstandigheden kan de Italiaanse Republiek niet beweren niet bekend te zijn met de redenen voor deze besluitvormingsprocessen, en bijgevolg voor de vaststelling van de bestreden verordening.
- 48 Ten tweede, voor zover de motiveringsplicht van artikel 296, tweede alinea, VWEU volgens de rechtspraak van het Hof een wezenlijk vormvoorschrift is dat moet worden onderscheiden van de vraag naar de gegrondheid van de motivering, die de inhoudelijke rechtmatigheid van de omstreden handeling betreft (arrest van 17 maart 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punt 60 en aldaar

aangehaalde rechtspraak), en sommige argumenten van de Italiaanse Republiek ter ondersteuning van het tweede en vijfde middel niet ertoe strekken vraagtekens te plaatsen bij de motivering van de bestreden verordening, maar bij de gegrondheid van de keuze van de referentieperiode, zullen deze argumenten worden onderzocht in het kader van het zesde middel.

49 Derhalve kunnen het tweede en het vijfde middel niet slagen.

Zesde middel: schending van het evenredigheidsbeginsel en onjuiste beoordeling van de feiten

Argumenten van partijen

- 50 De Italiaanse Republiek voert aan dat, indien de in overweging 11 van de bestreden verordening geformuleerde keuze van de Uniewetgever om 2012-2015 als referentieperiode vast te stellen voor de verdeling van de vangstmogelijkheden voor mediterrane zwaardvis over de betrokken lidstaten, haar rechtvaardiging zou vinden in de ongeldigheid van de vangstgegevens van deze soort in die jaren met betrekking tot Italië, deze beslissing kennelijk in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Hoewel het legitiem lijkt om de verdeling van de quota over de lidstaten te baseren op betrouwbare historische vangstgegevens, in die zin dat zij beperkt blijven tot „rechtmatige” vangsten, is het immers onevenredig om twee jaar volledig uit te sluiten van de referentieperiode, aangezien dit neerkomt op het uitsluiten van alle rechtmatige vangsten in deze periode. Voorts is het uitgangspunt zelf – dat de gegevens voor 2010 en 2011 vertekend waren omdat zij zowel legale als illegale vangsten omvatten – onjuist, aangezien deze gegevens zowel door de Commissie als door de ICCAT zijn aanvaard.
- 51 De Raad betoogt dat, bij gebreke van een verplichting om rekening te houden met een specifieke periode en aangezien de uitsluiting van de jaren 2010-2011 voor alle betrokken lidstaten geldt, de kwestie van de evenredigheid niet aan de orde is voor deze jaren. Voorts is het moeilijk om vast te stellen welk deel van de vangsten van mediterrane zwaardvis in deze jaren rechtmatig dan wel onrechtmatig is geweest. Ten slotte zou, uitgaande van enige stabiliteit in de vangsten, het rechtmatige deel van de vangsten in 2010 en 2011 niet fundamenteel mogen verschillen van de rechtmatige vangsten in de daaropvolgende jaren. Aangezien de volgende jaren in aanmerking zijn genomen, zou het resultaat niet fundamenteel verschillend mogen zijn. Er is dus geen sprake van een schending van het evenredigheidsbeginsel.
- 52 Deze instelling stelt ook dat het Hof in het arrest van 29 oktober 2009, Commissie/Italië (C-249/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:672) heeft geoordeeld dat de Italiaanse Republiek de krachtens het Unierecht op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen, met name door de uitoefening van de visserij op onbevredigende wijze te controleren, te inspecteren en te bewaken, inzonderheid met betrekking tot de eerbiediging van de voorschriften betreffende het aan boord hebben en het gebruiken van drijfnetten, en er niet op bevredigende wijze op toe te zien dat passende maatregelen worden getroffen tegen de overtreders van de Unievoorschriften inzake het aan boord hebben en het gebruiken van drijfnetten. Ondanks deze uitspraak zijn er nauwkeurige en onderling overeenstemmende aanwijzingen dat deze inbreuken in 2010 en 2011 aanhielden.
- 53 Het Koninkrijk Spanje wijst erop dat het feit dat de ICCAT de jaren 2010-2014 heeft vastgesteld als referentieperiode voor de toewijzing van het aandeel van de Unie in de TAC voor mediterrane zwaardvis, voor de Raad niet de verplichting meebracht om zich voor de verdeling van de quota over de lidstaten op dezelfde periode te baseren. Voorts gaat de Italiaanse Republiek voorbij aan het feit dat in 2010 en 2011 in haar territoriale wateren een toename van de vangsten van mediterrane zwaardvis is vastgesteld als gevolg van het gebruik van illegale voorzieningen, zoals drijfnetten, hetgeen de Commissie ertoe heeft aangezet om een inbreukprocedure in te leiden en om vervolgens om deze reden aan deze lidstaat een aanmaningsbrief te sturen betreffende deze jaren.

Beoordeling door het Hof

- 54 Met haar zesde middel verwijt de Italiaanse Republiek de Raad het evenredigheidsbeginsel te hebben geschonden en de feiten onjuist te hebben opgevat door voor de berekening van de verdeling over de lidstaten van de aan de Unie voor 2017 toegewezen TAC te zijn uitgegaan van de historische vangsten van mediterrane zwaardvis gedurende een referentieperiode tussen 2012 en 2015, met uitsluiting van de jaren 2010 en 2011.
- 55 Vooraf dient eraan te worden herinnerd dat de handelingen van de instellingen van de Unie volgens het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene Unierechtelijke beginselen, niet buiten de grenzen mogen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (arrest van 11 januari 2017, Spanje/Raad, C-128/15, EU:C:2017:3, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 56 Wat de rechterlijke toetsing van de wijze van toepassing van dat beginsel betreft, kan volgens vaste rechtspraak, gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de Uniewetgever op het gebied van het gemeenschappelijk visserijbeleid beschikt, aan de rechtmatigheid van een op dit gebied vastgestelde maatregel slechts worden afgedaan, wanneer de maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel. De vraag is dus niet of de door de wetgever vastgestelde maatregel de enig mogelijke of de best mogelijke maatregel was, doch of hij kennelijk ongeschikt was (arresten van 23 maart 2006, Unitymark en North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03, EU:C:2006:193, punten 57 en 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 11 januari 2017, Spanje/Raad, C-128/15, EU:C:2017:3, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 57 Voorts heeft het Hof reeds geoordeeld dat, wanneer de Raad de TAC's vaststelt en de vangstmogelijkheden over de lidstaten verdeelt, hij een ingewikkelde economische situatie moet beoordelen, ten aanzien waarvan hij over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. In dergelijke omstandigheden betreft de discretionaire bevoegdheid van de Raad niet slechts de vaststelling van de aard en draagwijdte van de vast te stellen bepalingen, doch tot op zekere hoogte ook de vaststelling van de basisgegevens. Bij zijn toezicht op de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid mag de rechter alleen nagaan, of daarbij geen kennelijke dwaling of misbruik is begaan en of het betrokken gezagsorgaan zich niet kennelijk buiten de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid heeft begeven (arrest van 11 januari 2017, Spanje/Raad, C-128/15, EU:C:2017:3, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 58 In casu, gelet op deze ruime beoordelingsbevoegdheid, verplichtte de omstandigheid dat de ICCAT de jaren 2010-2014 als referentieperiode had genomen voor de toewijzing van het aandeel van de Unie in de TAC voor mediterrane zwaardvis, de Raad niet om dezelfde periode aan te houden voor de verdeling van de quota over de betrokken lidstaten.
- 59 Bovendien heeft het Hof reeds in het arrest van 29 oktober 2009, Commissie/Italië (C-249/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:672), vastgesteld dat de Italiaanse Republiek tussen 1993 en 2005 had nagelaten om – kort weergegeven – op haar grondgebied en in de wateren onder haar soevereiniteit of rechtsmacht de uitoefening van de visserij op bevredigende wijze te controleren, te inspecteren en te bewaken, inzonderheid met betrekking tot de eerbiediging van de voorschriften betreffende het aan boord hebben en het gebruik van drijfnetten, en er niet op bevredigende wijze had op toegezien dat passende maatregelen werden getroffen tegen de overtreders van de Unievoorschriften inzake het aan boord hebben en het gebruik van drijfnetten, met name door de toepassing van afschrikkende sancties jegens genoemde overtreders. Vervolgens zijn de vangsten van de jaren 2010 en 2011 extra geïnspecteerd door de Commissie om de inachtneming van dit arrest door de Italiaanse Republiek te controleren. Hieruit is gebleken dat de in dit arrest vastgestelde tekortkomingen zijn blijven bestaan in

de periode na de uitspraak ervan. Op basis van deze inspecties heeft de Commissie in 2011 op grond van artikel 260, lid 2, VWEU een nieuwe inbreukprocedure ingeleid, die heeft geleid tot het versturen van een aanmaningsbrief aan de Italiaanse Republiek in september 2011. Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt bovendien dat de Commissie in 2012 en 2013 opnieuw inspecties ter plaatse heeft uitgevoerd om de garanties te controleren die deze lidstaat in het kader van deze procedure heeft gegeven met betrekking tot de verbeteringen in het toezicht en de controle op de naleving van de wetgeving die het gebruik en het bezit van drijfnetten verbiedt. Deze inspecties hebben echter geen nieuwe gevallen van niet-naleving van deze wetgeving aan het licht gebracht en de procedure is in 2014 afgesloten.

- 60 Hoewel het Hof niet op grond van artikel 260, lid 2, VWEU, heeft vastgesteld dat de Italiaanse Republiek in 2010 en 2011 niet het nodige had gedaan om gevolg te geven aan het arrest van 29 oktober 2009, Commissie/Italië (C-249/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:672), impliceert de in het vorige punt gememoreerde context dus dat de Raad zijn ruime beoordelingsbevoegdheid ter zake niet heeft overschreden door ervan uit te gaan dat er aanwijzingen waren voor onregelmatigheden in de vangstgegevens voor deze jaren en bijgevolg te beslissen om geen rekening te houden met deze gegevens om de aan de Unie voor 2017 toegewezen TAC te verdelen over de lidstaten.
- 61 Overigens zouden de grieven met betrekking tot de uitsluiting van de jaren 2010 en 2011 op zichzelf niet kunnen afdoen aan de rechtmatigheid van de door de Raad gemaakte keuze voor de periode tussen 2012 en 2015, aangezien de Italiaanse Republiek geen enkel argument heeft aangevoerd waaruit blijkt dat deze periode als zodanig kennelijk ongeschikt is voor de verdeling van de quota tussen de betrokken lidstaten.
- 62 Bijgevolg kan de door de Raad gekozen referentieperiode om het voor 2017 aan de Unie toegewezen aandeel in de TAC over de lidstaten te verdelen niet als kennelijk ongeschikt worden beschouwd.
- 63 Gelet op een en ander moet het zesde middel ongegrond worden verklaard.

Derde en achtste middel: schending van artikel 17 VWEU en artikel 16 van de GVB-verordening, alsook van het beginsel van behoorlijk bestuur

Argumenten van partijen

- 64 Met deze middelen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, is de Italiaanse Republiek in de eerste plaats van mening dat de bestreden verordening artikel 17 VEU schendt. Deze verordening druist namelijk in tegen het gemeenschappelijk belang van de Unie, aangezien zowel de Commissie als de Raad verwijst naar een „compromis” dat in het kader van de ICCAT is bereikt, maar niet duidelijk maken welk voordeel de Unie zou hebben gehad bij het aanvaarden van de drastische verlaging van haar vangstmogelijkheden voor mediterrane zwaardvis. Het bestaan van een compromis betekent echter noodzakelijkerwijs dat van een bepaald voordeel wordt afgezien om een ander voordeel te verkrijgen. In casu is deze verordening niet het resultaat van een compromis, maar van een eenzijdige opoffering van de belangen van de Unie.
- 65 In de tweede plaats stelt de Italiaanse Republiek dat het specifieke beginsel van relatieve stabiliteit, als bedoeld in artikel 16 van de GVB-verordening en omschreven in de overwegingen 35 tot en met 37 van deze verordening, in de omstandigheden van de onderhavige zaak van toepassing is. Uit dit beginsel vloeit voort dat bij de vaststelling van een quotum ter bescherming van een vissoort en de toekomstige vangstmogelijkheden rekening moet worden gehouden met de over het algemeen precaire economische situatie waarin gemeenschappen die bijzonder afhankelijk zijn van de visserij op deze soort zich bevinden. Daarom moet er een evenwicht worden gezocht tussen de noodzaak om de visserij op deze soort te beperken – teneinde het herstel van het bestand te bevorderen – en de

sociaal-economische problemen die deze beperkingen kunnen veroorzaken, hetgeen in casu en met betrekking tot de mediterrane zwaardvis volledig achterwege is gebleven. Aangezien het historische aandeel van elke lidstaat is verlaagd op hetzelfde moment als de invoering van de TAC van 10 500 ton en een nieuw bindend quotum, hebben de vissers bovendien geen enkele mogelijkheid gehad om hun productie boven dat plafond te verhogen, zodat het voor de visserijsector van de Unie absoluut noodzakelijk was om ten minste het eerder bereikte niveau te behouden.

- 66 In de derde plaats is het beginsel van behoorlijk bestuur geschonden, aangezien een zo schadelijke maatregel als de bestreden verordening niet had mogen worden vastgesteld zonder een uiterst nauwkeurige technische beoordeling waaruit blijkt dat alleen de keuze van de jaren 2012-2015 als referentieperiode het mogelijk zou hebben gemaakt het aan de Unie toegewezen aandeel van de TAC's op basis van betrouwbare gegevens te verdelen. De schade die hieruit voor de Italiaanse Republiek is voortgevloeid, was dus onvermijdelijk.
- 67 Volgens de Raad is het allereerst weliswaar juist, dat het in het belang van de Unie is dat alleen rekening wordt gehouden met de vangstcijfers van de referentieperiode, ongeacht de wettigheid van deze vangsten of andere relevante factoren, maar heeft de ICCAT-werkgroep ook rekening gehouden met andere factoren. In dit verband verwijst het door de ICCAT vastgestelde herstelplan expliciet naar de sociaal-economische gevolgen. Ook moet er rekening mee worden gehouden dat een herstel van het bestand van mediterrane zwaardvis het beste middel is om een duurzame en rendabele visserij in de toekomst te waarborgen.
- 68 Wat vervolgens het beginsel van relatieve stabiliteit betreft, is deze instelling – net zoals het Koninkrijk Spanje en de Commissie – van mening dat de twee zinnen in artikel 16, lid 1, van de GVB-verordening betrekking hebben op twee verschillende situaties. In de eerste zin wordt immers het beginsel van relatieve stabiliteit verankerd voor de bestaande vangstmogelijkheden. De tweede zin heeft daarentegen betrekking op de verdeling van nieuwe vangstmogelijkheden. Wanneer nieuwe mogelijkheden worden vastgesteld, moet nog – voor het eerst – een verdeelsleutel worden vastgesteld, rekening houdend met de belangen van elke lidstaat. Bovendien heeft dit beginsel betrekking op de verdeling van de vangstmogelijkheden over de lidstaten en niet op de verdeling van de vangstmogelijkheden tussen de Unie en andere partijen. Dit beginsel is in dit geval dus niet van toepassing.
- 69 Ten slotte beschikt de Raad over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij de keuze van de referentieperiode, en behoeft hij dus op geen enkele wijze aan te tonen dat de gekozen periode de enige was die het mogelijk maakte om het aandeel van de aan de Unie toegewezen TAC's op basis van betrouwbare gegevens te verdelen, maar hoogstens dat de keuze van die periode het mogelijk maakte deze doelstelling te bereiken.
- 70 Het Koninkrijk Spanje is van mening dat de redenen voor de keuze van de jaren 2012-2015 als referentieperiode en de dienovereenkomstige uitsluiting van de jaren 2010 en 2011 reeds voldoende zijn toegelicht en dat de Italiaanse Republiek niet heeft aangetoond dat de Raad de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid op dit gebied heeft overschreden, en evenmin dat hij misbruik van bevoegdheid heeft gemaakt.
- 71 De Commissie is van mening dat zij bij deze onderhandelingen op geen enkele wijze eenzijdig de belangen van de Unie heeft opgeofferd en dat het voorstel voor een verordening niet kan worden geacht afbreuk te doen aan de belangen van de Unie. Integendeel, zij is van mening dat zij het algemeen belang van de Unie naar behoren heeft bevorderd door de onderhandelingen binnen de ICCAT te voeren in overeenstemming met het haar verleende mandaat en rekening houdend met de hogere belangen van de Unie, zoals een zo spoedig mogelijk herstel van het bestand van mediterrane zwaardvis, overeenkomstig de in artikel 17 VEU neergelegde verplichting.

- 72 In haar repliek benadrukt de Italiaanse Republiek dat artikel 16 van de GVB-verordening in zijn geheel moet worden gelezen en dat het beginsel van relatieve stabiliteit weliswaar uitsluitend van toepassing is op de bestaande vangstmogelijkheden, maar dat dit beginsel samenvalt met andere belangen bij de vaststelling van nieuwe vangstmogelijkheden.
- 73 In dupliek verklaart de Raad dat het bij de invoering van een TAC noodzakelijk is om – voor het eerst – een verdeelsleutel vast te stellen, waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van elke lidstaat. De invoering van een TAC leidt dan ook zonder enige twijfel tot de toewijzing van „nieuwe vangstmogelijkheden” in de zin van artikel 16 van de GVB-verordening. Deze instelling voegt hier bovendien aan toe dat het, aangezien de verdeling van de vangstmogelijkheden tussen de Unie en derde landen afhankelijk is van een overeenkomst met deze landen, onmogelijk is om de toepassing van het beginsel van relatieve stabiliteit – dat geldt in de Unie – op te leggen in haar externe betrekkingen. De Raad is van mening dat dit beginsel niet van toepassing is op de verdeling van de vangstmogelijkheden tussen de Unie en de andere CPC's binnen de ICCAT, en evenmin op de verdeling ervan over de lidstaten binnen de Unie wanneer een nieuwe TAC wordt ingevoerd.

Beoordeling door het Hof

- 74 Wat in de eerste plaats de schending van artikel 17 VEU betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat volgens lid 1 van deze bepaling de Commissie het algemeen belang van de Unie bevordert en daartoe passende initiatieven neemt en onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden haar coördinerende, uitvoerende en beheerstaken uitoefent.
- 75 Overeenkomstig artikel 2 van de GVB-verordening bestaat het belang van de Unie in de visserijsector erin om met name de duurzame exploitatie en het duurzame beheer en de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee en het mariene milieu te waarborgen, met het oog op een geleidelijk herstel en behoud van populaties van visbestanden boven een biomassaniveau dat de maximale duurzame opbrengst kan opleveren. Deze doelstellingen worden door de Unie nagestreefd, met name door de vaststelling door de Raad, op voorstel van de Commissie, van maatregelen inzake de vaststelling en de toewijzing van vangstmogelijkheden, zoals die welke bij verordening 2017/127 en de bestreden verordening zijn vastgesteld.
- 76 Het nastreven van deze doelstellingen moet ook in aanmerking worden genomen in het kader van de externe betrekkingen van de Unie inzake visserij, dit wil zeggen in het kader van de onderhandelingen die worden gevoerd binnen regionale organisaties. Dit is het geval wanneer de Unie een standpunt moet innemen in het kader van de onderhandeling binnen de ICCAT, een organisatie die verantwoordelijk is voor de vaststelling van maatregelen ter waarborging van de instandhouding op lange termijn en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het gebied dat onder haar verantwoordelijkheid valt.
- 77 In casu moet ten eerste worden opgemerkt dat, zoals de Commissie aanvoert, het standpunt van de Unie binnen de ICCAT erin bestaat de vaststelling te ondersteunen van instandhoudings- en beheersmaatregelen voor de visbestanden in het ICCAT-verdragsgebied, met inbegrip van de TAC's, op basis van de best beschikbare wetenschappelijke adviezen, teneinde de doelstelling van artikel 2, lid 2, van de GVB-verordening te bereiken, namelijk het herstel en het behoud van de populatie van gevangen soorten boven een niveau dat de maximale duurzame opbrengst kan opleveren. In het kader van de ICCAT is de noodzaak om de overbevissing van dit visbestand aan te pakken erkend door de vaststelling van aanbeveling 16-05, die voorzag in de toepassing vanaf 2017 van een herstelplan van vijftien jaar en de invoering voor datzelfde jaar van een TAC van 10 500 ton, waarvan het beginsel en de omvang vervolgens zijn overgenomen in verordening 2017/127. Deze aanbeveling, waarnaar in de overwegingen 9 en 11 van de bestreden verordening wordt verwezen, bepaalde bovendien dat de

verdeelsleutel van deze TAC tussen de CPC's moest worden vastgesteld op basis van transparante en objectieve criteria, onder meer van ecologische en sociaal-economische aard, en van de criteria van ICCAT-resolutie 15-13 inzake de toewijzing van vangstmogelijkheden.

- 78 Ten tweede werd in het aan de Commissie verleende mandaat om namens de Unie de onderhandelingen binnen de ICCAT te voeren aan de Commissie daartoe enige flexibiliteit toegekend. Het doel van de Commissie was echter om voor de Unie voor 2017 minstens 70 % van de TAC voor mediterrane zwaardvis te verkrijgen. Op grond van het compromis dat de CPC's hebben bereikt, is aan de Unie een quotum van 70,756 % van de TAC van 10 500 ton toegewezen.
- 79 Bijgevolg toont het resultaat van de door de Commissie gevoerde onderhandelingen niet alleen aan dat zij de grenzen van haar mandaat niet heeft overschreden, maar ook dat zij haar manoeuvreerruimte heeft benut door de noodzaak om de bestanden van mediterrane zwaardvis in het belang van alle betrokken partijen duurzaam te beheren aan de orde te stellen, zodat deze instelling artikel 17 VEU niet heeft geschonden tijdens deze onderhandelingen.
- 80 Wat in de tweede plaats de grieven van de Italiaanse Republiek inzake het beginsel van relatieve stabiliteit betreft, dient eraan te worden herinnerd dat dit beginsel de weerspiegeling is van een criterium voor de verdeling over de lidstaten van de vangstmogelijkheden van de Unie in de vorm van aan deze staten toegewezen quota. Dit beginsel kent de vissers dan ook geen waarborg voor de vangst van een vaste hoeveelheid vis toe, aangezien het vereiste van relatieve stabiliteit uitsluitend inhoudt dat elke lidstaat bij deze verdeling steeds recht heeft op een vast percentage (arrest van 22 november 2007, Cofradía de pescadores „San Pedro” de Bermeo e.a./Raad, C-6/06 P, niet gepubliceerd, EU:C:2007:702, punt 53).
- 81 In casu is de Italiaanse Republiek van mening dat het beginsel van relatieve stabiliteit van toepassing is binnen de Unie en in haar betrekkingen met derde landen en voorts dat het zowel voor de toewijzing van de bestaande vangstmogelijkheden als voor de „nieuwe vangstmogelijkheden” geldt. De Raad daarentegen meent, net zoals de Commissie en het Koninkrijk Spanje, dat dit beginsel enkel van toepassing is binnen de Unie en voor de bestaande vangstmogelijkheden.
- 82 Met betrekking tot de toepasselijkheid van het beginsel van relatieve stabiliteit op het globaal door de ICCAT aan de Unie toegewezen aandeel van de TAC, dient eraan te worden herinnerd dat artikel 16, lid 1, eerste zin, van de GVB-verordening verduidelijkt dat de vangstmogelijkheden die „aan de lidstaten” worden toegewezen de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten „van elke lidstaat” waarborgen voor elk visbestand of elke visserij. Bovendien blijkt uit overweging 35 van deze verordening dat, gelet op met name de afhankelijkheid van sommige kustgemeenschappen van de visserij, het noodzakelijk is de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten te garanderen door de vangstmogelijkheden „over de lidstaten” te verdelen op basis van een voorspelbaar aandeel in de bestanden „voor elke lidstaat”.
- 83 Uit het voorgaande volgt dat het beginsel van relatieve stabiliteit enkel van toepassing is op de toewijzing van de vangstmogelijkheden binnen de Unie en niet in het kader van haar externe betrekkingen.
- 84 Met betrekking tot de toepasselijkheid van dit beginsel op de „nieuwe vangstmogelijkheden”, dient allereerst te worden benadrukt dat artikel 16, lid 1, tweede zin, van de GVB-verordening bepaalt dat rekening wordt gehouden met de belangen van elke lidstaat „bij de toewijzing van nieuwe vangstmogelijkheden”.
- 85 Vervolgens dient eraan te worden herinnerd dat het Hof met betrekking tot verordening nr. 2371/2002 – die voorafging aan de GVB-verordening – en meer bepaald artikel 20 van verordening nr. 2371/2002 – dat net als artikel 16 van de GVB-verordening de toewijzing van de vangstmogelijkheden betreft –

heeft geoordeeld dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen „bestaande vangstmogelijkheden” en „nieuwe vangstmogelijkheden”, als bedoeld in respectievelijk lid 1 en lid 2 van dat artikel (zie in die zin arrest van 8 november 2007, Spanje/Raad, C-141/05, EU:C:2007:653, punt 85).

- 86 Terwijl de „bestaande vangstmogelijkheden” betrekking hebben op vangstmogelijkheden die reeds aan de lidstaten zijn toegewezen, zijn de „nieuwe vangstmogelijkheden” de vangstmogelijkheden die voor het eerst aan de lidstaten worden toegewezen.
- 87 Dienaangaande heeft het Hof reeds geoordeeld dat het vereiste van relatieve stabiliteit inhoudt dat elke lidstaat steeds een vast percentage krijgt en dat de aanvankelijk vastgestelde verdeelsleutel blijft gelden zolang geen wijzigingsverordening is vastgesteld (arrest van 8 november 2007, Spanje/Raad, C-141/05, EU:C:2007:653, punt 86 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit vereiste is dus alleen van toepassing als de vangstmogelijkheden reeds zijn toegewezen, dit wil zeggen in het geval van „bestaande vangstmogelijkheden”.
- 88 Daarentegen kan dit vereiste geen toepassing vinden wanneer tussen de lidstaten nog geen enkele verdeelsleutel is vastgesteld. In dat geval, namelijk bij de toewijzing van „nieuwe vangstmogelijkheden”, bepaalt artikel 16, lid 1, tweede zin, van de GVB-verordening enkel dat rekening moet worden gehouden met „de belangen van elke lidstaat”, waarbij het begrip belang de noodzaak tot het waarborgen van de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten kan omvatten, maar niet tot die noodzaak is beperkt (arrest van 8 november 2007, Spanje/Raad, C-141/05, EU:C:2007:653, punt 87).
- 89 In casu is er geen regeling die de vangstmogelijkheden voor mediterrane zwaardvis beperkte vóór de vaststelling van de bestreden verordening, en dient dus te worden geoordeeld dat bij laatstgenoemde verordening „nieuwe vangstmogelijkheden” zijn vastgesteld in de zin van artikel 16, lid 1, van de GVB-verordening.
- 90 Hieruit volgt dat het in artikel 16, lid 1, van de GVB-verordening neergelegde beginsel van relatieve stabiliteit enkel van toepassing is op de bestaande vangstmogelijkheden binnen de Unie en dus niet op de toewijzing van vangstmogelijkheden tussen de Unie en de CPC's in het kader van de ICCAT en evenmin op de verdeling van nieuwe vangstmogelijkheden over de lidstaten binnen de Unie bij de invoering van een nieuwe TAC, zoals in het onderhavige geval.
- 91 Bijgevolg kon de Raad dit beginsel niet schenden door de bestreden verordening vast te stellen.
- 92 Wat in de derde plaats het in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde beginsel van behoorlijk bestuur betreft, zijn de redenen voor de keuze van de Uniewetgever om de jaren 2012-2015 als referentieperiode te nemen, met uitsluiting van de jaren 2010 en 2011, reeds in herinnering gebracht in de punten 45, 46 en 60 van dit arrest.
- 93 In ieder geval behoort deze keuze volgens vaste rechtspraak en blijkens punt 57 van dit arrest tot de beoordelingsbevoegdheid van de Raad wat de vaststelling van de aard en de strekking van de te nemen maatregelen betreft, maar ook in zekere mate wat de basisgegevens betreft. In dit verband moet de rechterlijke toetsing beperkt blijven tot de vraag of bij de bestreden handeling geen kennelijke fout of misbruik van bevoegdheid is gemaakt, en of de betrokken instantie de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk heeft overschreden.
- 94 Zoals blijkt uit de punten 58 tot en met 62 van het onderhavige arrest, kan in dit verband de Raad niet worden verweten een kennelijke beoordelingsfout te hebben gemaakt door het aan de Unie voor 2017 toegewezen aandeel in de TAC te verdelen over de lidstaten op basis van de historische vangsten van mediterrane zwaardvis gedurende een referentieperiode tussen 2012 en 2015.

- 95 In dit verband kan de Raad niet worden verweten het beginsel van behoorlijk bestuur te hebben geschonden door zijn keuze voor een dergelijke referentieperiode niet te hebben gerechtvaardigd op basis van een „uiterst nauwkeurige technische studie”, aangezien uit de door de Commissie verstrekte technische gegevens juist bleek dat geen rekening kon worden gehouden met de vangstgegevens van de jaren 2010 en 2011.
- 96 Gelet op een en ander moeten het derde en het achtste middel ongegrond worden verklaard.

Vierde en tiende middel: schending van de beginselen van niet-terugwerkende kracht, rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen

Argumenten van partijen

- 97 Met deze middelen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, stelt de Italiaanse Republiek dat de bestreden verordening de beginselen van niet-terugwerkende kracht, rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen schendt, aangezien zij eind juli 2017 is vastgesteld en van toepassing was met ingang van 1 januari 2017, terwijl het seizoen van mediterrane zwaardvis, dat loopt van 1 april tot en met 31 december, reeds voor de helft was verstreken. Anders dan in overweging 12 van de bestreden verordening is aangegeven, is bij deze verordening in vergelijking met de praktijk van de vorige decennia immers voor het eerst gelijktijdig een bindende TAC ingevoerd, een drastische verlaging van het percentage van deze TAC dat aan de Unie toekomt ten opzichte van het niveau van de voorgaande jaren en een verdeling van het aandeel van de Unie over de lidstaten. Een dergelijke „revolutie” in de productieomstandigheden in de visserijsector van de Unie had naar behoren moeten worden voorbereid en lang genoeg op voorhand zijn voorgesteld, zodat de betrokken partijen zich daaraan hadden kunnen aanpassen.
- 98 De Uniewetgever heeft ook de beginselen van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen geschonden, aangezien het voor elke marktdeelnemer in de betrokken sector van cruciaal belang is om zich te kunnen verlaten op een stabiel regelgevingskader, waarvan de eventuele wijzigingen op zijn minst te voorzien zijn.
- 99 De Raad voert ten eerste aan dat er reeds een TAC was vastgesteld voor mediterrane zwaardvis, in casu in verordening 2017/127, die in januari 2017 is vastgesteld, hoewel toen nog geen akkoord was bereikt over de verdeling van deze TAC binnen de ICCAT en ten tweede dat het visseizoen voor mediterrane zwaardvis loopt van 1 april tot en met 31 december.
- 100 Volgens deze instelling is duidelijk dat deze TAC later moest worden gewijzigd om hem te verlagen tot het aandeel van de Unie in de TAC, zodra dit door de ICCAT zou zijn vastgesteld. In die omstandigheden kon er geen gewettigd vertrouwen bestaan in het feit dat een specifiek quotum aan de Italiaanse Republiek zou worden toegekend. Evenzo kan het beginsel van rechtszekerheid slechts met succes worden aangevoerd wanneer de TAC en het aan de Unie toegekende aandeel ervan zijn vastgesteld en de verdeling ervan over de lidstaten heeft plaatsgevonden. In de tussentijd had bij elke visserijactiviteit die vóór de vaststelling van deze quota plaatsvond, met een zekere mate van onzekerheid en voorzichtigheid rekening moeten worden gehouden, zodat niet aan de voorwaarden voor de toepassing van het beginsel van gewettigd vertrouwen is voldaan.
- 101 Bovendien had de Raad, als hij had gewacht op het definitieve besluit van de ICCAT, pas in oktober 2017 de aan de lidstaten voor 2017 toegewezen quota kunnen vaststellen. Een besluit dat aan het eind van dat jaar zou zijn genomen, maar dat op 1 januari van dat jaar van kracht zou zijn geworden en volgens hetwelk de vangst van mediterrane zwaardvis diende te worden verminderd, zou zeker schadelijker zijn geweest uit het oogpunt van de rechtszekerheid.

- 102 Het Koninkrijk Spanje betoogt dat het heel gebruikelijk is om Unierechtelijke handelingen op het gebied van de visserij met terugwerkende kracht toe te passen.
- 103 De Commissie schat dat de vangstgegevens voor mediterrane zwaardvis op het niveau van de Unie in totaal 5 125 ton bedragen voor 2016, tegenover 4 793,4 ton voor 2017, het jaar waarin het quotum voor de EU 7 410 ton bedroeg. Deze daling van de vangsten in 2017 is deels toe te schrijven aan het feit dat de visserij in de eerste drie maanden van dat jaar is stilgelegd en deels aan een daling van de vangsten ten opzichte van 2016 die is geconstateerd vanaf april 2017, de maand waarin het visseizoen voor mediterrane zwaardvis werd geopend.
- 104 Deze laatste daling kan echter in geen geval rechtstreeks verband houden met de verlaging – met minder dan 600 ton – die is opgelegd naar aanleiding van het ICCAT-besluit om het aandeel van de Unie in de TAC op 70,756 % vast te stellen. De vangsten van mediterrane zwaardvis in 2017 waren immers veel lager dan de vangsten die onder de regeling van de bestreden verordening zijn toegestaan.
- 105 Bovendien zijn de vangsten vanaf het begin van het seizoen 2017 gedaald ten opzichte van het voorgaande jaar. Deze tendens heeft zich gedurende het hele visseizoen 2017 voortgezet, zelfs na de inwerkingtreding van de bestreden verordening eind juli 2017. In die omstandigheden kan niet worden aangevoerd dat de inwerkingtreding van de bestreden verordening het vertrouwens- of het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden.

Beoordeling door het Hof

- 106 Wat in de eerste plaats de terugwerkende kracht van de bestreden verordening betreft, dient eraan te worden herinnerd dat het rechtszekerheidsbeginsel zich er weliswaar in het algemeen tegen verzet dat een Uniehandeling reeds vóór de publicatie van deze handeling van kracht is, maar dat hiervan bij wijze van uitzondering kan worden afgeweken indien dit voor een doel van algemeen belang noodzakelijk is en het rechtmatige vertrouwen van de betrokkenen naar behoren in acht wordt genomen, of wanneer er blijkens de bewoordingen, de doelstellingen of de opzet van de betrokken regels zulke gevolgen aan dienen te worden toegekend (arrest van 19 maart 2009, Mitsui & Co. Deutschland, C-256/07, EU:C:2009:167, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 107 Vast staat dat verordening 2017/127 reeds voorzag in de invoering van een TAC van 10 500 ton voor mediterrane zwaardvis vanaf 1 januari 2017. Zelfs indien de verdeling over de lidstaten van dit aan de Unie toegewezen aandeel van de TAC nog diende te worden vastgesteld, stond het beginsel van de invoering van nieuwe vangstmogelijkheden vast vanaf januari 2017, dat wil zeggen vóór de aanvang van het visseizoen voor mediterrane zwaardvis, op 1 april 2017. Hieruit volgt dat, zoals wordt toegegeven door de Italiaanse Republiek, de beslissing over de verlaging van het historische aandeel is genomen in samenhang met de beslissing tot invoering van de TAC.
- 108 Bovendien heeft de Raad, zoals blijkt uit de overwegingen 9 tot en met 11 van de bestreden verordening, met deze verordening met name beoogd zich te voegen naar het binnen de ICCAT voor 2017 vastgestelde aandeel van de TAC voor mediterrane zwaardvis. Aangezien de toewijzing van de TAC voor deze soort pas op 18 april 2017 formeel is goedgekeurd, kon deze doelstelling slechts worden bereikt door te bepalen dat de bestreden verordening met terugwerkende kracht van toepassing zou zijn met ingang van 1 januari van datzelfde jaar.
- 109 Zoals de Commissie betoogt, moet voorts worden vastgesteld dat de vangstmogelijkheden voor mediterrane zwaardvis op het moment van de inwerkingtreding van de bestreden verordening, op 30 juli 2017, verre van uitgeput waren. Tijdens de periode vanaf 1 april 2017 – de datum waarop het visseizoen voor deze soort is begonnen – tot eind juli 2017 werd in de Unie immers iets meer dan 2 298,3 ton mediterrane zwaardvis gevangen van de 7 410 ton die overeenkomt met het aan de Unie

voor 2017 toegewezen aandeel van de TAC. Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat de Italiaanse vissers gedurende dezelfde periode ongeveer 1 271,3 ton mediterrane zwaardvis hebben gevangen, voor een in de bestreden verordening aan de Italiaanse Republiek toegewezen quotum van 3 736 ton.

- 110 In ieder geval moet worden opgemerkt dat laatstgenoemd quotum nog niet was bereikt op 31 december 2017, aangezien de Italiaanse vissers slechts 2 285,3 ton mediterrane zwaardvis hadden gevangen, dus 61,16 % van dit quotum.
- 111 Wat in de tweede plaats de beginselen van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen betreft, dient te worden opgemerkt dat het eerstgenoemde beginsel met name vereist dat rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, in het bijzonder wanneer die regels nadelige gevolgen kunnen hebben voor particulieren en ondernemingen (zie in die zin arrest van 17 oktober 2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 112 Het recht om zich op bescherming van het gewettigd vertrouwen te beroepen is een uitvloeisel van het rechtszekerheidsbeginsel en komt toe aan iedere particulier die in een situatie verkeert waaruit blijkt dat de administratie van de Unie bij hem gegronde verwachtingen heeft gewekt. Nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende inlichtingen die van bevoegde en betrouwbare bronnen afkomstig zijn, zijn, ongeacht de vorm waarin zij worden meegedeeld, toezeggingen die dergelijke verwachtingen kunnen wekken. Niemand kan evenwel schending van dit beginsel aanvoeren wanneer er geen sprake is van concrete toezeggingen die door de administratie aan hem zijn gedaan. Wanneer verder een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige maatregel van de Unie kan voorzien, kan hij zich niet op dit beginsel beroepen wanneer die maatregel wordt vastgesteld (zie in die zin arrest van 17 maart 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punten 71-73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 113 In casu konden de marktdeelnemers in de Italiaanse visserijsector zich niet beroepen op schending van het vertrouwensbeginsel aangezien zij door de vaststelling van een TAC voor mediterrane zwaardvis vanaf de bekendmaking van verordening 2017/127 konden voorzien dat nieuwe vangstmogelijkheden zouden worden vastgesteld met het oog op de verdeling over de lidstaten van het aandeel van de TAC dat aan de Unie werd toegewezen. Zoals in punt 107 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, was het beginsel van een toewijzing van nieuwe vangstmogelijkheden – waarvan het exacte niveau weliswaar nog moest worden vastgesteld – gekend bij de aanvang van het visseizoen voor mediterrane zwaardvis.
- 114 Bovendien kan de Raad niet worden verweten de ondernemingen in de Italiaanse visserijsector enige waarborg te hebben gegeven met betrekking tot de precieze omvang van het vangstquotum dat voor hen in de bestreden verordening zou worden gereserveerd.
- 115 Zoals de Raad terecht aanvoert, kan op het rechtszekerheidsbeginsel ten slotte slechts een beroep worden gedaan wanneer de TAC over de lidstaten is verdeeld, hetgeen niet het geval was vóór de inwerkingtreding van de bestreden verordening.
- 116 Hieruit volgt dat het vierde en het tiende middel ongegrond moeten worden verklaard.

Zevende middel: schending van de artikelen 258 en 260 VWEU

Argumenten van partijen

- 117 De Italiaanse Republiek merkt op dat de inbreukprocedure die de Commissie in 2011 op grond van artikel 260, lid 2, VWEU heeft ingeleid wegens het vermeende gebruik van drijfnetten door Italiaanse vissers, door de Commissie in 2014 is beëindigd. De keuze om 2010 en 2011 uit te sluiten van de referentieperiode voor de vaststelling van de aan de lidstaten toegewezen quota betekent derhalve dat de Raad in de praktijk een sanctie tegen de Italiaanse Republiek heeft willen vaststellen wegens niet-nakoming van haar verplichting om toe te zien op de naleving van het verbod op het gebruik van dergelijke netten. De artikelen 258 en 260 VWEU behouden de bevoegdheid om de inbreuken van de lidstaten te vervolgen echter voor aan de Commissie, terwijl de Raad helemaal niet bevoegd is om, zelfs in de vorm van een verordening, maatregelen vast te stellen waarbij aan de lidstaten sancties worden opgelegd wegens niet-nakoming van hun verplichtingen uit hoofde van het Unierecht. De bestreden verordening is derhalve in strijd met de artikelen 258 en 260 VWEU.
- 118 De Raad is van mening dat dit argument voorbijgaat aan de aard en het doel van de bestreden verordening. Met de andere CPC's moet een akkoord worden bereikt over de TAC en het aan de Unie toegewezen aandeel ervan en een referentieperiode worden vastgesteld om dit aandeel op basis van betrouwbare gegevens te kunnen verdelen over de lidstaten. Voor de vaststelling van het aandeel van de Unie in de TAC voor mediterrane zwaardvis heeft de ICCAT zich niet alleen op de vangstcijfers gebaseerd, maar ook op andere criteria. Desondanks ligt dit aandeel zeer dicht bij deze cijfers (ongeveer 70 % van de TAC, in plaats van 75 %). Dit is geenszins een sanctie tegen de Italiaanse Republiek, aangezien de resultaten van deze onderhandelingen in het kader van de ICCAT ook van invloed zijn geweest op de andere betrokken lidstaten.
- 119 Wat de verdeling van het aandeel van de Unie in de TAC over de lidstaten betreft, is de keuze voor een recente periode van vier jaar, namelijk 2012-2015, bij gebreke van een regel die een vaste periode oplegt, a priori een volkomen redelijke keuze.

Beoordeling door het Hof

- 120 Zoals in de punten 56, 69 en 93 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, beschikt de Uniewetgever op het gebied van de visserij over een ruime beoordelingsbevoegdheid die in overeenstemming is met de hem bij de artikelen 40 tot en met 43 VWEU toegekende politieke verantwoordelijkheden en dient het rechterlijk toezicht zich te beperken tot het onderzoek of bij de vaststelling van de betrokken maatregel geen kennelijke vergissing of misbruik van bevoegdheid is gemaakt, en of de betrokken instelling de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk heeft overschreden.
- 121 Wat allereerst de keuze van de referentieperiode 2012-2015 betreft, dient eraan te worden herinnerd, zoals in de punten 58 tot en met 62 van het onderhavige arrest is geoordeeld, dat de Raad niet kan worden verweten daarmee een kennelijke beoordelingsfout te hebben gemaakt.
- 122 Voorts heeft het Hof reeds geoordeeld dat een verlaging van de vangstmogelijkheden niet kan worden gelijkgesteld met enigerlei sanctie (zie naar analogie arrest van 25 oktober 2001, Italië/Raad, C-120/99, EU:C:2001:567, punt 75).
- 123 Tot slot kan de vaststelling door de Raad van verdeelsleutels voor nieuwe vangstmogelijkheden in ieder geval niet worden gelijkgesteld met de bevoegdheden waarover de Commissie krachtens de artikelen 258 en 260 VWEU beschikt.
- 124 Bijgevolg moet het zevende middel ongegrond worden verklaard.

Negende middel: schending van artikel 18 VWEU

Argumenten van partijen

- 125 De Italiaanse Republiek betoogt dat de bestreden verordening leidt tot discriminatie op grond van nationaliteit, aangezien zij de Italiaanse vissers benadeelt door hun vangstmogelijkheden voor mediterrane zwaardvis voor 2017 met meerdere honderden tonnen te verlagen. Alleen Italiaanse vissers zijn immers aan deze verlagingsmaatregel onderworpen, terwijl de vaststelling van de referentieperiode 2012-2015 de vissers uit andere lidstaten niet heeft benadeeld.
- 126 De Raad wijst erop dat de invoering van de TAC voor deze soort, van het aan de Unie toegewezen aandeel, en bijgevolg van de aan de lidstaten toegewezen quota, noodzakelijkerwijs een beperking van de vangstmogelijkheden inhoudt, maar dat deze beperking voor alle betrokken lidstaten geldt. Bijgevolg kan er geen sprake zijn van schending van het non-discriminatiebeginsel.
- 127 De Commissie wijst erop dat, naast het feit dat het toegewezen quotum voor niet meer dan 61,16 % is opgebruikt in 2017 en dat de betrokken verlagingsmaatregel dus een relatief effect had, het Hof in zijn arrest van 16 juni 1987, Romkes (46/86, EU:C:1987:287), reeds heeft geoordeeld dat het gebruik van een methode als die welke in casu is gebruikt voor de vaststelling van de betrokken quota, niet onverenigbaar is met het non-discriminatiebeginsel.
- 128 Het Koninkrijk Spanje wijst erop dat noch de procedure voor de toewijzing van dit aandeel van de TAC binnen de ICCAT noch de daaropvolgende verdeling ervan over de verschillende betrokken lidstaten – die bij de bestreden verordening heeft plaatsgevonden en die binnen de Unie uniform van toepassing is – leidt tot een verschil in behandeling ten voordele of ten nadele van een van deze staten.

Beoordeling door het Hof

- 129 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is artikel 40, lid 2, tweede alinea, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 38, lid 1, tweede alinea, VWEU, dat in het kader van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid elke discriminatie verbiedt, slechts de specifieke uitdrukking van het algemene gelijkheidsbeginsel, dat verlangt dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij dit onderscheid objectief gerechtvaardigd is (arresten van 8 november 2007, Spanje/Raad, C-141/05, EU:C:2007:653, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 11 januari 2017, Spanje/Raad, C-128/15, EU:C:2017:3, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 130 Opgemerkt moet nog worden dat de methode voor de vaststelling van de aan de lidstaten toegewezen percentages op basis van de door hun respectieve vissersvloten in een bepaalde referentieperiode gevangen hoeveelheden niet onverenigbaar is met het non-discriminatiebeginsel, aangezien de beperkingen die door deze methode aan de vissers van elke lidstaat worden opgelegd, evenredig zijn aan hun vangsten vóór de inwerkingtreding van de Unierechtelijke handeling waarbij de vangstmogelijkheden worden beperkt (zie in die zin arrest van 16 juni 1987, Romkes, 46/86, EU:C:1987:287, punt 23).
- 131 Hoewel het Hof in het kader van beslissingen in zaken die vergelijkbaar zijn met die in het onderhavige beroep, met name in punt 113 van het arrest van 17 maart 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), heeft geoordeeld dat een verschil in behandeling tussen de lidstaten – op grond van de vlag of de staat van registratie van operatoren in de zaak die heeft geleid tot laatstgenoemd arrest – onrechtmatig is, voert de Italiaanse Republiek in het kader van het onderhavige beroep niets aan waaruit blijkt dat de Italiaanse vissers minder gunstig zijn behandeld dan vissers uit andere lidstaten die in een vergelijkbare situatie verkeren.

- 132 Bijgevolg moet het negende middel ongegrond worden verklaard.
- 133 Aangezien geen van de door de Italiaanse Republiek ter ondersteuning van haar beroep aangevoerde middelen kan worden aanvaard, moet dit beroep in zijn geheel worden afgewezen.

Kosten

- 134 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Raad worden verwezen in de kosten.
- 135 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dit Reglement dragen het Koninkrijk Spanje en de Commissie als interveniërende partijen hun eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in haar eigen kosten alsook in die van de Raad van de Europese Unie.**
- 3) Het Koninkrijk Spanje en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen