



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen)

den 10 mars 2020*

”Fiske – Bevarande av havets biologiska resurser – Förordning (EU) 2018/120 – Åtgärder rörande fiske efter havsabborre (*Dicentrarchus labrax*) – Talan om ogiltigförklaring som väckts av en organisation – Artikel 263 FEUF – Regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder – Huruvida organisationens medlemmar är direkt berörda – Upptagande till prövning – Unionens befogenhet att reglera fritidsfiske – Rättssäkerhet – Skydd för berättigade förväntningar – Likabehandling – Icke-diskrimineringsprincipen – Proportionalitet – Försiktighetsprincipen – Förenings- och näringsfrihet”

I mål T-251/18,

International Forum for Sustainable Underwater Activities (IFSUA), Barcelona (Spanien), företrätt av advokaterna T. Gui Mori och R. Agut Jubert,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av F. Naert och P. Plaza García, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Morales Puerta, F. Moro och A. Stobiecka-Kuik, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om delvis ogiltigförklaring av rådets förordning (EU) 2018/120 av den 23 januari 2018 om fastställande för år 2018 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i unionens vatten och, för unionsfiskefartyg, i vissa andra vatten och om ändring av förordning (EU) 2017/127 (EUT L 27, 2018, s. 1),

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen),

sammansatt av tillförordnade ordföranden V. Valančius samt domarna P. Nihoul (referent) och J. Svenningsen,

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

* Rättegångsspråk: spanska.

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 16 oktober 2019,
följande

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Sökanden, International Forum for Sustainable Underwater Activities (IFSUA), är en ideell organisation bildad enligt spansk rätt (nedan kallad IFSUA eller organisationen). Organisationen har ett trettiootal medlemmar från olika medlemsstater i Europeiska unionen. Medlemmarna utgörs dels av förbund, föreningar och klubbar som är verksamma inom undervattensfiske och fritidsfiske, dels av företag som tillverkar eller saluför utrustning för undervattensfiske.
- 2 IFSUA har till uppgift att tillvarata sina medlemmars intressen när det gäller utövande av undervattensaktiviteter i den marina miljön. Organisationen har även till syfte att genom sina medlemmars kunskaper och erfarenhet påverka nationell och internationell lagstiftning om hållbar användning av den marina miljön. IFSUA är dessutom permanent medlem i arbetsgruppen för utvärdering av fritidsfisket inom Internationella havsforskningsrådet (Ices). Ices är en vetenskaplig och teknisk organisation som gör utvärderingar som rör olika fiskarter och artgrupper samt fiske. Ices avger yttranden, som i allt väsentligt grundar sig på biologiska kriterier. Den utfärdar även rekommendationer angående fångstkvoter eller kompletterande tekniska åtgärder.
- 3 Europeiska unionens råd ska årligen fastställa och fördela fiskemöjligheterna. Detta sker på grundval av artikel 43.3 FEUF och i enlighet med de villkor som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG (EUT L 354, 2013, s. 22) (nedan kallad förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken).
- 4 Den 23 januari 2018 antog rådet förordning (EU) 2018/120 om fastställande för år 2018 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i unionens vatten och, för unionsfiskefartyg, i vissa andra vatten och om ändring av förordning (EU) 2017/127 (EUT L 27, 2018, s. 1) (nedan kallad den angripna förordningen).
- 5 Artikel 2.2 i den angripna förordningen avser förordningens tillämpningsområde, och där föreskrivs att förordningen ska tillämpas på fritidsfiske när det i förordningens bestämmelser uttryckligen hänvisas till sådant fiske.
- 6 I artikel 3 b i den angripna förordningen definieras fritidsfiske som ”icke kommersiell fiskeverksamhet som utnyttjar havets biologiska resurser exempelvis för rekreation, turism eller sport”.
- 7 I artikel 9.1–9.3 i den angripna förordningen anges vilka åtgärder som är tillämpliga på kommersiellt fiske efter havsabborre.
- 8 I artikel 9.4 och 9.5 i den angripna förordningen regleras fritidsfiske efter havsabborre i två områden.
- 9 Det första av de områden som avses i punkt 8 ovan är beläget i norr och omfattar de statistiska fiskeregioner (nedan kallade Ices-sektioner) som Ices har identifierat och definierat som Ices-sektionerna 4b, 4c och 7a–7k, vilka motsvarar mellersta och södra Nordsjön, Irländska sjön, västra Irland, Porcupine Bank, Engelska kanalen, Bristolkanalen, Keltiska havet och sydvästra Irland (nedan kallat det första området).

- 10 Enligt artikel 9.4 i den angripna förordningen är det i det första området endast tillåtet med återsläppsfiske vid fritidsfiske. Det är således förbjudet för fritidsfiskare att i detta område behålla havsabborre ombord eller att överföra, omlasta eller landa havsabborre.
- 11 Det andra av de områden som avses i punkt 8 ovan är beläget i väst och omfattar Ices-sektionerna 8a och 8b, vilka motsvarar en del av Biscayabukten (nedan kallat det andra området).
- 12 Vid fritidsfiske i det andra området får högst tre exemplar av havsabborre behållas per fiskare och dag, vilket framgår av artikel 9.5 i den angripna förordningen.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 13 IFSUA väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 23 april 2018.
- 14 Genom särskild handling som inkom den 7 juni 2018 ansökte IFSUA om interimistiska åtgärder, närmare bestämt uppskov med verkställigheten av artikel 2.2 samt av artikel 9.4 och 9.5 i den angripna förordningen. Genom beslut av den 20 augusti 2018, IFSUA/rådet (T-251/18 R, ej publicerat, EU:T:2018:516), avtog tribunalens ordförande ansökan om interimistiska åtgärder och förordnade att frågan om rättegångskostnader skulle anstå.
- 15 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 10 augusti 2018 ansökte Europeiska kommissionen om att få intervensera till stöd för rådets yrkanden. Ordföranden på tribunalens första avdelning beviljade denna ansökan genom beslut av den 17 september 2018. Intervenienten inkom med interventionsinlägga och parterna yttrade sig över densamma inom de fastställda fristerna.
- 16 Som en åtgärd för processledning, med stöd av artikel 89.3 i tribunalens rättegångsregler, ställde tribunalen skriftliga frågor till IFSUA och uppmanade övriga rättegångsdeltagare att yttra sig över IFSUA:s svar.
- 17 Rättegångsdeltagarna yttrade sig muntligen och utvecklade sin talan vid förhandlingen den 16 oktober 2019.
- 18 IFSUA har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara artikel 2.2 samt artikel 9.4 och 9.5 i den angripna förordningen, och
 - ogiltigförklara de skäl i förordningen som avser dessa bestämmelser.
- 19 I sitt yttrande över interventionsinläggen avstod IFSUA från yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 2.2 i den angripna förordningen.
- 20 Vid förhandlingen preciserade IFSUA att talan inte avsåg skälen i den angripna förordningen, i motsats till vad organisationen hade angett i andra stycket på första sidan i sin ansökan, vilket noterades i förhandlingsprotokollet.
- 21 Rådet har yrkat att tribunalen ska
- avvisa talan i vissa delar och ogilla talan i övriga delar, och
 - förplikta IFSUA att ersätta rättegångskostnaderna.
- 22 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

- avvisa eller ogilla talan, och
- förplikta IFSUA att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

- 23 Tribunalen vill inledningsvis göra följande påpekade. Under förfarandet vid tribunalen har IFSUA återkallat sina yrkanden i den del de avsåg dels artikel 2.2 i den angripna förordningen, dels de skäl i den angripna förordningen som avser artikel 2.2 samt artikel 9.4 och 9.5 i densamma. Det saknas därför anledning att pröva dessa yrkanden.

Upptagande till prövning

Huruvida de angripna bestämmelserna i förordningen kan avskiljas från förordningens övriga bestämmelser

- 24 Enligt kommissionen ska talan avvisas i den del den avser delvis ogiltigförklaring av den angripna förordningen och har till stöd för detta anfört följande. I motsats till vad som krävs enligt rättspraxis kan artikel 9.4 och 9.5 i nämnda förordning, som IFSUA har yrkat ogiltigförklaring av (nedan kallade de angripna bestämmelserna), inte avskiljas från resten av den angripna förordningen.
- 25 Tribunalen gör i den delen följande bedömning. Enligt artikel 142.3 i rättegångsreglerna får kommissionen, i egenskap av intervenient, visserligen inte framställa en invändning om rättegångshinder på eget initiativ (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 juni 2019, a&o hostel and hotel Berlin/kommissionen, T-578/17, ej publicerad, EU:T:2019:437, punkt 36). Tribunalen är emellertid under alla omständigheter skyldig att pröva frågan, eftersom villkoren för att ta upp en talan till prövning hör till tvingande rätt (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 25 januari 2017, Internacional de Productos Metálicos/kommissionen, T-217/16, ej publicerat, EU:T:2017:37, punkt 24, och dom av den 20 juni 2019, a&o hostel and hotel Berlin/kommissionen, T-578/17, ej publicerad, EU:T:2019:437, punkt 36).
- 26 Vad beträffar villkoren för att delvis ogiltigförklara en unionsrättsakt framgår det av rättspraxis att detta kan ske endast om de delar för vilka ogiltigförklaring har yrkats kan avskiljas från rättsakten i övrigt. Detta krav på avskiljbarhet anses inte vara uppfyllt bland annat om rättsaktens kärninnehåll skulle ändras om en del av den ogiltigförklarades (se dom av den 27 juni 2006, parlamentet/rådet, C-540/03, EU:C:2006:429, punkterna 27 och 28 och där angiven rättspraxis).
- 27 De nu angripna bestämmelserna rör en specifik fråga, nämligen fritidsfiske efter havsabborre i vissa bestämda områden, och skiljer sig därigenom från de övriga bestämmelserna i den angripna förordningen, bland annat från de bestämmelser i artikel 9.1–9.3 i förordningen som avser kommersiellt fiske efter havsabborre, även om nyss nämnda bestämmelser avser samma geografiska områden.
- 28 Uttryckt på ett annat sätt innebär detta att om tribunalen biföll IFSUA:s yrkande om ogiltigförklaring av de angripna bestämmelserna, skulle detta inte ha någon inverkan på kärninnehållet i de övriga bestämmelser i den angripna förordningen som inte avses med nämnda yrkande, däribland särskilt artikel 9.1–9.3 i förordningen, eftersom de begränsningar av det kommersiella fisket efter havsabborre som följer av de bestämmelserna inte skulle påverkas.
- 29 Tribunalen finner därför att de angripna bestämmelserna kan avskiljas från övriga bestämmelser i den angripna förordningen och att yrkandet om delvis ogiltigförklaring av nämnda förordning kan tas upp till prövning.

Huruvida sakprövningsförutsättningen saklegitimation är uppfylld

- 30 Rådet och kommissionen har gjort gällande att talan ska avvisas, eftersom IFSUA inte uppfyller villkoren i artikel 263 fjärde stycket FEUF för att en fysisk eller juridisk person ska kunna väcka talan.
- 31 Det ska inledningsvis påpekas att det i artikel 263 fjärde stycket FEUF anges att "[a]lla fysiska eller juridiska personer ... på de villkor som anges i första och andra styckena [får] väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder".
- 32 IFSUA har för sin del gjort gällande att organisationens situation motsvarar den situation som beskrivs i det sista fallet i artikel 263 fjärde stycket FEUF, eftersom de angripna bestämmelserna är av regleringskaraktär, inte medför genomförandeåtgärder och direkt påverkar organisationens medlemmar.
- 33 Tribunalen gör i den delen följande bedömning. För det första kan det konstateras – vilket samtliga rättegångsdeltagare har medgett – att de angripna bestämmelserna är av regleringskaraktär i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket sista ledet FEUF.
- 34 Begreppet regleringsakt i den mening som avses i nyss nämnda bestämmelse avser nämligen alla rättsakter som har allmän giltighet och som inte är lagstiftningsakter (dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkterna 60 och 61).
- 35 De angripna bestämmelserna har allmän giltighet, eftersom de är tillämpliga på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets.
- 36 Vidare är de angripna bestämmelserna inte av lagstiftningskaraktär, eftersom de, liksom den angripna förordning i vilken de ingår, grundas på artikel 43.3 FEUF och har antagits av rådet på förslag av kommissionen, utan Europaparlamentets medverkan, enligt ett förfarande som inte är ett lagstiftningsförfarande (beslut av den 10 februari 2017, Acerga/rådet, T-153/16, ej publicerat, EU:T:2017:73, punkt 33).
- 37 För det andra kan det konstateras – vilket samtliga rättegångsdeltagare har medgett – att de angripna bestämmelserna i sig fastställer de begränsningar som är tillämpliga på fritidsfiske efter havsabborre i de två aktuella områdena och att de således får verkningar, särskilt för fritidsfiskare, utan att genomförandeåtgärder behöver vidtas vare sig på unionsnivå eller på medlemsstatsnivå.
- 38 För det tredje berörs vissa av IFSUA:s medlemmar direkt av de angripna bestämmelserna. Dessa är, för det första, Fédération nautique de pêche sportive en apnée (FNPSA), för det andra Fédération de la chasse sous-marine passion (FCSMP) och, för det tredje, Emerald Water Normandie Spearfishing.
- 39 FNPSA är en ideell organisation med säte i Pau (Pyrénées-Atlantiques, Frankrike). Det framgår av organisationens stadgar att dess syfte är att främja, organisera och utveckla sportfiske utan dykutrustning samt att övervaka, skaffa kunskap om, försvara och återställa den marina miljön. FNPSA:s medlemmar är föreningar och fysiska personer som innehar en licens som ger rätt att bedriva sportfiske utan dykutrustning. Bland organisationens medlemmar finns således personer som bedriver undervattensfiske.
- 40 FCSMP är också en ideell organisation, med säte i Ollioules (Var, Frankrike). Det framgår av dess stadgar att det är en organisation för undervattensfiskare. Ett av FCSMP:s mål är att slå vakt om ett hållbart harpunfiske, vilket är en typ av fiske som utgör en del av kulturarvet i form av traditionell

fritidsaktivitet. Vidare arbetar organisationen för att harpunfiske ska kunna utövas fritt och av så många så möjligt (särskilt unga) och att sådant fiske ska behandlas på samma sätt som andra former av fiske.

- 41 Emerald Water Normandie Spearfishing är en organisation som har till syfte att främja harpunfiske främst på lokal och regional nivå, men ibland även på nationell nivå. Detta arbete bedrivs genom informationskampanjer med hjälp av alla typer av medier och kommunikationsverktyg och genom anordnande av tävlingar och evenemang samt alla andra lagliga medel som står till organisationens förfogande. Organisationen har sitt säte i Le Havre (Seine-Maritime, Frankrike) och dess aktiva medlemmar är personer som är minst 16 år gamla och som har uppvisat ett läkarintyg om att det inte föreligger några medicinska hinder mot att utöva fridykning och harpunfiske.
- 42 Kommissionen har gjort gällande att de fiskare som är medlemmar i dessa tre organisationer inte är verksamma inom de geografiska områden som avses i de angripna bestämmelserna och att talan därför ska avvisas.
- 43 Tribunalen gör i den delen följande bedömning. Såsom angetts i punkterna 8–11 ovan gäller de angripna bestämmelserna fritidsfiske efter havsabborre i två bestämda geografiska områden, nämligen dels det som här benämns det första området, dels det som här benämns det andra området.
- 44 IFSUA har för de tre berörda organisationerna gett in ett intyg som undertecknats av deras respektive ordförande och som visar att deras medlemmar var verksamma i det första området, där de bedrev undervattensfiske. Denna uppgift har inte bestritts av rådet. Vid sådant förhållande får de handlingar som getts in av de tre berörda organisationerna anses visa att sakprövningsförutsättningen saklegitimation är uppfylld för nämnda organisationer med avseende på de bestämmelser som är tillämpliga på det första området.
- 45 IFSUA har dessutom i sina svar på tribunalens skriftliga frågor påpekat att en av dess medlemmar, FNPSA, anordnade 2018 års franska mästerskap i undervattensfiske i det andra området, vilket enligt IFSUA innebär att sakprövningsförutsättningen saklegitimation är uppfylld även med avseende på det området.
- 46 Härtill kommer att IFSUA vid förhandlingen gav in en förklaring från FNPSA:s ordförande. Av denna förklaring framgår att fångsten av havsabborre i det andra området hade begränsats till tre exemplar under 2018 års mästerskap, i enlighet med de angripna bestämmelserna.
- 47 I förklaringen från FNPSA:s ordförande anges även att antalet anmälningar till tävlingar som FNPSA anordnar har minskat sedan de angripna bestämmelserna trädde i kraft, särskilt i det andra området.
- 48 Rådet och kommissionen har gjort gällande att den nyss nämnda förklaringen inte kan beaktas, eftersom den gavs in för sent.
- 49 Tribunalen gör i den delen följande bedömning. De angripna bestämmelsernas inverkan på antalet anmälningar till tävlingar som FNPSA anordnar visade sig gradvis efter det att de angripna bestämmelserna hade trätt i kraft, vilket förklarar varför IFSUA inte kunde fastställa att så var fallet före förhandlingen och följaktligen varför tribunalen kunde få kännedom om denna uppgift först under handläggningen av målet.
- 50 Av dessa skäl ska den förklaring som IFSUA gav in vid förhandlingen tillåtas enligt artikel 85.3 i rättegångsreglerna, som reglerar ingivande av nya handlingar till tribunalen.

- 51 Mot bakgrund av nyss angivna omständigheter konstaterar tribunalen dels att de tre organisationer vars situation har undersökts ovan har medlemmar som bedriver fritidsfiske eller anordnar fisketävlingar i de områden som berörs av de angripna bestämmelserna, dels att de aktuella organisationernas och fiskarnas rättsliga ställning berördes direkt av nämnda bestämmelser, eftersom de i sin verksamhet drabbades av de begränsningar som föreskrivs i dessa bestämmelser.
- 52 Det ska i det avseendet erinras om att sammanslutningar får väcka talan vid unionsdomstolen, bland annat om de har medlemmar för vilka sakprövningsförutsättningarna i artikel 263 FEUF är uppfyllda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, *Molinos Río de la Plata m.fl./rådet*, T-112/14–T-116/14 och T-119/14, ej publicerad, EU:T:2016:509, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 53 Därmed ska IFSUA, vars medlemmar utgörs av föreningar för fiskare som berörs av de angripna bestämmelserna, anses vara direkt berörd av nämnda bestämmelser.
- 54 Av det nyss anförda följer att talan kan tas upp till prövning.

Prövning i sak

- 55 IFSUA har till stöd för sin talan åberopat fyra grunder.
- Den första grunden avser att unionen saknar befogenhet att vidta åtgärder på området för fritidsfiske genom de angripna bestämmelserna.
 - Den andra grunden avser att principerna om rättssäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts.
 - Den tredje grunden avser att principerna om likabehandling och icke-diskriminering har åsidosatts.
 - Den fjärde grunden avser att proportionalitetsprincipen samt förenings- och näringsfriheten har åsidosatts.
- 56 Den tredje och den fjärde grunden avser uteslutande artikel 9.4 i den angripna förordningen.

Den första grunden: Unionens avsaknad av befogenhet

- 57 IFSUA har gjort gällande att unionen inte hade befogenhet att reglera fritidsfiske efter havsabborre på det sätt som den gjorde i de angripna bestämmelserna.
- 58 Rådet har, med stöd av kommissionen, bestritt IFSUA:s argument.
- 59 Tribunalen gör i den delen följande bedömning. Som framgår av den angripna förordningens ingress antogs den med stöd av artikel 43.3 FEUF. Den bestämmelsen ingår i tredje delen avdelning III i EUF-fördraget, som har rubriken ”Jordbruk och fiskeri”, och där anges att ”[rådet] på förslag av kommissionen ska besluta om åtgärder om ... fastställande och fördelning av fiskemöjligheter”.
- 60 Enligt artikel 4.2 d FEUF ska unionen och medlemsstaterna ha delade befogenheter på området för jordbruk och fiskeri.

- 61 I artikel 4.2 d FEUF anges emellertid ett undantag från huvudregeln om delade befogenheter. Av bestämmelsen framgår nämligen att unionen har exklusiv befogenhet att vidta åtgärder inom ramen för jordbruks- och fiskeripolitiken som rör bevarandet av havets biologiska resurser, vilket är ett område där unionen enligt artikel 3.1 d FEUF har exklusiv befogenhet.
- 62 Det kan konstateras att de angripna bestämmelserna antogs inom ramen för åtgärder om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter, i den mening som avses i artikel 43.3 FEUF, i syfte att uppnå målet att bevara havets biologiska resurser.
- 63 Som framgår av skäl 1 i den angripna förordningen antogs den nämligen för att för år 2018 fastställa fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i unionens vatten.
- 64 Det framgår vidare av skälen 7 och 8 i den angripna förordningen att rådet i nämnda sammanhang hade för avsikt att minska dödligheten hos havsabborre. Rådet hade nämligen fått oroväckande uppgifter från Ices om utvecklingen av beståndet av havsabborre och även rekommendationer om att rådet borde vidta bevarandeåtgärder.
- 65 Vid sådana förhållanden finner tribunalen att unionslagstiftaren agerade med stöd av sin exklusiva befogenhet enligt artikel 3.1 d FEUF när den antog de angripna bestämmelserna inom ramen för åtgärder om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter, i den mening som avses i artikel 43.3 FEUF.
- 66 De argument som IFSUA har anfört föranleder inte någon annan bedömning.
- 67 IFSUA har för det första gjort gällande att unionens befogenhet på området för fiskeri och jordbruk är begränsad till kommersiell verksamhet och att den inte omfattar fritidsfiske, vilket enligt IFSUA medför att de angripna bestämmelserna inte fick antas inom ramen för nämnda politikområde.
- 68 I artikel 43.3 FEUF föreskrivs emellertid att rådet, på förslag av kommissionen, ska besluta om åtgärder om fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter.
- 69 I artikel 43.3 FEUF görs således ingen skillnad mellan fiskeverksamheter utifrån om de är kommersiell natur eller inte. Det enda som beaktas är verksamheten i sig, det vill säga verksamhet som består i att ta ut fisk från tillgängliga resurser.
- 70 Vad beträffar det nu aktuella fallet konstaterar tribunalen att det framgår av innehållet i de angripna bestämmelserna att de antogs med stöd av sista ledet i artikel 43.3 FEUF, där det anges att rådet på förslag av kommissionen får fastställa fiskemöjligheterna.
- 71 Syftet med artikel 43.3 FEUF är att fördela fiskemöjligheterna, men även att förvalta det tillgängliga beståndet för att säkerställa ett hållbart fiske.
- 72 För att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas med artikel 43.3 FEUF var det följaktligen tillåtet, ändamålsenligt och till och med nödvändigt för rådet att, när det antog de angripna bestämmelserna, beakta allt slags fiske som kunde påverka beståndet av havsabborre och återhämtningen av beståndet, oberoende av om det var fråga om kommersiellt fiske eller inte.
- 73 För det andra har IFSUA gjort gällande att fritidsfisket inte kunde regleras inom ramen för jordbruks- och fiskeripolitiken, eftersom denna verksamhet hör till områdena idrott och turism, där unionens befogenhet är begränsad till samordning av nationella åtgärder i enlighet med artikel 6 d och e FEUF.
- 74 IFSUA har i samband med detta hänvisat till skäl 3 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken, som enligt IFSUA ger medlemsstaterna befogenhet att reglera fritidsfiske.

- 75 Det ska i det avseendet påpekas att skäl 3 i den nyss nämnda förordningen, som IFSUA har hänvisat till, inte har den räckvidd som organisationen anser att det har.
- 76 Skäl 3 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken består nämligen av två led, där det anges dels att "[f]ritidsfiske kan ha betydande inverkan på fiskeresurserna", dels att "medlemsstaterna därför [bör] säkerställa att det bedrivs på ett sätt som är förenligt med målen för den gemensamma fiskeripolitiken".
- 77 I det första ledet i skäl 3 i nämnda förordning understryks således den inverkan som fritidsfiske kan ha på fiskbestånden och därmed vikten av att vidta åtgärder som syftar till att säkerställa bevarandet av de biologiska resurserna, såsom de åtgärder som genomförs genom de nu angripna bestämmelserna.
- 78 I det andra ledet i skäl 3 i förordningen krävs en viss vaksamhet från medlemsstaternas sida för att säkerställa att fisket bedrivs på ett sätt som är förenligt med den gemensamma fiskeripolitiken.
- 79 Ett sådant krav motsvarar rent allmänt den befogenhet som nationella myndigheter har vid genomförandet av unionsrätten och kan inte tolkas som ett erkännande av en särskild normgivningskompetens för medlemsstaterna i fråga om fritidsfiske.
- 80 Det förhållandet att skäl 3 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken framhåller vikten av att säkerställa att målen för den gemensamma fiskeripolitiken iakttas innebär tvärtom att det förutsätts att åtgärder har vidtagits för att definiera dessa mål, vilket enligt artikel 43.3 FEUF innefattar åtgärder från unionsinstitutionernas sida, vilka var och en agerar inom ramen för de befogenheter som de har tilldelats genom fördragen.
- 81 Skäl 3 i nämnda förordning, som IFSUA har åberopat, ger således inte alls stöd för standpunkten att medlemsstaterna har befogenhet att reglera fritidsfiske efter havsaborre. Snarare tenderar detta skäl snarare att förstärka rådets och kommissionens standpunkt, det vill säga att åtgärder ska vidtas för att säkerställa bevarandet av havets biologiska resurser, varvid artikel 3.1 d och artikel 43.3 FEUF utgör den rättsliga grunden för sådana åtgärder.
- 82 IFSUA har för det tredje gjort gällande att de angripna bestämmelserna i det närmaste utgör en harmonisering som ger uttryck för rådets vilja att reglera en viss ekonomisk sektor, eftersom det däri fastställs hur fritidsfiske efter havsaborre får bedrivas.
- 83 Enligt organisationen strider ett sådant ingripande mot EUF-fördraget, såsom domstolen slog fast i domen av den 5 oktober 2000, Tyskland/parlamentet och rådet (C-376/98, EU:C:2000:544), genom vilken ett direktiv om harmonisering av nationella bestämmelser om olika verksamheter avseende tobak ogiltigförklarades på grund av att unionslagstiftaren hade överskridit sin befogenhet.
- 84 Tribunalen finner att det inte finns fog för denna argumentation. Detta följer redan av att domstolen i domen av den 5 oktober 2000, Tyskland/parlamentet och rådet (C-376/98, EU:C:2000:544), ogiltigförklarade det i det målet angripna direktivet av det skälet att ett uttryckligt undantag från all harmonisering på det aktuella området hade kringgåtts, medan det i det nu aktuella fallet inte finns något sådant undantag, och av att det under alla omständigheter framgår av punkterna 57–65 ovan att den angripna förordningen antogs med stöd av en uttrycklig och korrekt rättslig grund.
- 85 Talan kan således inte bifallas på den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar

- 86 IFSUA har gjort gällande att unionslagstiftaren, genom att begränsa fritidsfisket efter havsabborre, på ett radikalt och oförutsebart sätt har ändrat de bestämmelser som var tillämpliga på fritidsfiske och därigenom har åsidosatt rättssäkerheten samt de berättigade förväntningar som rådet hade gett upphov till genom sina tidigare åtgärder.
- 87 Rådet har, med stöd av kommissionen, bestritt IFSUA:s argument.
- 88 Tribunalen gör i den delen följande bedömning. Det följer av fast rättspraxis att rättssäkerhetsprincipen kräver att rättsregler ska vara klara och precisa och att tillämpningen av dem ska vara förutsebar för den enskilde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 89 Enligt rättspraxis medför rättssäkerhetsprincipen en skyldighet för unionsadministrationen att skydda berättigade förväntningar när administrationen har väckt grundade förhoppningar hos en sökande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 november 2016, T & L Sugars och Sidul Açúcar/kommissionen, T-103/12, ej publicerad, EU:T:2016:682, punkt 150).
- 90 Det följer emellertid av rättspraxis att principen om skydd för berättigade förväntningar inte kan åberopas till stöd för att rådande förhållanden ska bestå när dessa förhållanden omfattas av ett område där de kan ändras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2014, Spanien/kommissionen, T-260/11, EU:T:2014:555, punkt 87).
- 91 Möjligheten att ändra reglerna om fiske ingår i den gemensamma fiskeripolitiken. Detta är ett område där unionsinstitutionerna har getts ett utrymme för skönsmässig bedömning, vilket innebär de kan anpassa gällande bestämmelser till förändringar i de ekonomiska förhållandena (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2014, Spanien/kommissionen, T-260/11, EU:T:2014:555, punkt 87) och, under alla omständigheter, till utvecklingen av det berörda fiskbeståndet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 2019, Italien/rådet (Fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, punkterna 30 och 58–61, och dom av den 11 januari 2017, Spanien/rådet, C-128/15, EU:C:2017:3, punkterna 50–52).
- 92 Såsom framgår av bland annat punkt 64 ovan stod unionslagstiftaren i förevarande fall inför en situation som kännetecknades av följande. För det första var beståndet av havsabborre oroande. För det andra bidrog fritidsfisket till denna fiskarts dödlighet. För det tredje ansåg Ices att försiktighetsprincipen krävde dels att det infördes ett förbud mot fångst av havsabborre genom fritidsfiske i det första området, dels att fångsterna minskades avsevärt i det andra området.
- 93 Under sådana omständigheter var det berättigat för unionslagstiftaren att använda sig av sin befogenhet enligt artikel 3.1 d FEUF för att anta bestämmelser med stöd av artikel 43.3 FEUF. Detta gäller särskilt eftersom berättigade förväntningar enligt rättspraxis inte kan åberopas när – såsom är fallet med den gemensamma fiskeripolitiken – möjligheten att vidta de angripna åtgärderna föreskrivs i en unionsbestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 mars 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 75).
- 94 De argument som IFSUA har anfört föranleder inte någon annan bedömning.
- 95 IFSUA har för det första gjort gällande att de åtgärder som hade vidtagits tidigare för att säkerställa bevarandet av havets biologiska resurser inte reglerade fritidsfiske, vilket gav IFSUA anledning att tro att denna typ av verksamhet inte omfattades av den befogenhet som rådet nu har för avsikt att utöva.

- 96 Det ska i det avseendet påpekas att de angripna bestämmelserna ligger i linje med regelverket på området, eftersom liknande åtgärder om begränsning av antalet exemplar av havsabborre som får behållas vid fritidsfiske antogs redan år 2015 genom rådets förordning (EU) 2015/523 av den 25 mars 2015 om ändring av förordningarna (EU) nr 43/2014 och (EU) 2015/104 vad gäller vissa fiskemöjligheter (EUT L 84, 2015, s. 1).
- 97 Samma typ av åtgärder antogs år 2016 i samband med rådets förordning (EU) 2016/72 av den 22 januari 2016 om fastställande för år 2016 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i unionens vatten och, för unionsfiskefartyg, i vissa andra vatten och om ändring av förordning (EU) 2015/104 (EUT L 22, 2016, s. 1) och år 2017 i samband med rådets förordning (EU) 2017/127 av den 20 januari 2017 om fastställande för år 2017 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i unionens vatten och, för unionsfiskefartyg, i vissa andra vatten (EUT L 24, 2017, s. 1).
- 98 Tribunalen finner således att de angripna bestämmelserna, i motsats till vad IFSUA har gjort gällande, inte utgör de första åtgärderna om begränsning av fritidsfiske i europeiska vatten och i synnerhet inte de första åtgärderna om fritidsfiske efter havsabborre i europeiska vatten.
- 99 Berättigade förväntningar kan endast uppkomma om flera villkor är uppfyllda, bland annat att unionsadministrationen har gett berörda personer tydliga försäkringar som är ovillkorliga och samstämmiga samt härrör från auktoriserade och tillförlitliga källor (se dom av den 15 november 2018, Deutsche Telekom/kommissionen, T-207/10, EU:T:2018:786, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 100 Mot bakgrund av att det redan tidigare har vidtagits åtgärder kan det i förevarande fall inte anses att unionsadministrationen lämnat tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter till IFSUA som har gett organisationen anledning att, vid den tidpunkt då de angripna bestämmelserna antogs, tro att unionen inte – eller inte längre – hade för avsikt att reglera fritidsfiske efter havsabborre i de berörda områdena.
- 101 För det andra har IFSUA gjort gällande att ett uttalande som gjordes år 2011 av kommissionsledamoten med ansvar för havsfrågor och fiske gav upphov till berättigade förväntningar hos IFSUA.
- 102 Som IFSUA har gjort gällande gjorde den kommissionsledamot som då var ansvarig för dessa frågor år 2011 under en debatt i Europaparlamentet visserligen följande uttalande:
- ”Fritidsfiske omfattas inte ... av unionens befogenhet. Europeiska kommissionen är ... inte ansvarig, utan det är de nationella regeringarna som måste ta itu med alla dessa problem Kommissionens enda ansvar när det gäller fritidsfiske är att se till att produkten inte får säljas. Allt annat omfattas av de nationella regeringarnas befogenhet.”
- 103 Enligt den rättspraxis som nämns i punkt 99 ovan krävs det emellertid att administrationen har gett den berörda personen tydliga försäkringar som är ovillkorliga och samstämmiga samt härrör från auktoriserade och tillförlitliga källor för att berättigade förväntningar ska anses ha uppkommit hos denne.
- 104 I det nu aktuella fallet är åtminstone två av dessa krav inte uppfyllda.
- 105 För det första kan det aktuella uttalandet inte anses utgöra ”samstämmiga” försäkringar. Det rör sig nämligen endast om ett isolerat och informellt ställningstagande från en kommissionsledamots sida, och varje förslag till förordning på området måste antas av kommissionens kollegium. Härtill kommer att uttalandet under alla omständigheter uppenbart står i strid med den unionslagstiftning som nämns i punkterna 96 och 97 ovan.

106 För det andra kan uttalandet inte anses härröra från en ”auktoriserad” källa på det sätt som krävs för att ge upphov till berättigade förväntningar, eftersom åtgärder om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter ska antas av rådet och parlamentet, varvid kommissionens roll är begränsad till att ta initiativ till lagstiftning och att genomföra lagstiftarens beslut.

107 Talan kan således inte vinna bifall på den andra grunden.

Den tredje grunden: Åsidosättande av principerna om likabehandling och icke-diskriminering

108 IFSUA har gjort gällande att en av de angripna bestämmelserna, nämligen artikel 9.4 i den angripna förordningen, strider mot ”likhetsprincipen genom att införa förbjuden diskriminering”.

109 Rådet har, med stöd av kommissionen, bestritt IFSUA:s argument.

110 Tribunalen gör i den delen följande bedömning. Likabehandlingsprincipen utgör en allmän princip i unionsrätten, som har stadfästs i artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

111 Enligt rättspraxis innebär likabehandlingsprincipen att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga och rimliga skäl för en sådan behandling och den står i proportion till det eftersträvade målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 september 2010, Akzo Nobel Chemicals och Akros Chemicals/kommissionen, C-550/07 P, EU:C:2010:512, punkt 55 och där angiven rättspraxis, och dom av den 16 mars 2004, Afari/ECB, T-11/03, EU:T:2004:77, punkt 65).

112 När unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, såsom är fallet i fråga om den gemensamma fiskeripolitiken, ska proportionalitetsprövningen begränsas till att fastställa huruvida skillnaden i behandling är uppenbart olämplig eller godtycklig i förhållande till det mål som lagstiftaren eftersträvar, oberoende av om denna åtgärd var den enda eller bästa möjliga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 1982, Kind/EEG, 106/81, EU:C:1982:291, punkt 24).

113 Den tredje grunden består av två delar. Den första delen avser att de angripna bestämmelserna medför en förbjuden diskriminering mellan kommersiellt fiske och fritidsfiske och den andra delen avser att de medför en sådan diskriminering mellan olika former av fritidsfiske.

– Den tredje grundens första del: Diskriminering mellan kommersiellt fiske och fritidsfiske

114 IFSUA har för det första gjort gällande att unionslagstiftaren inte kunde låta verksamheter som är så olika varandra som kommersiellt fiske och fritidsfiske omfattas av samma regelverk.

115 Tribunalen gör i den delen följande bedömning. För att det ska kunna konstateras att icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts på grund av att olika situationer har behandlats lika krävs det att de aktuella situationerna inte är jämförbara med hänsyn till samtliga omständigheter som kännetecknar dem. Dessa omständigheter ska bestämmas och bedömas mot bakgrund av föremålet för och syftet med den aktuella unionsrättsakten, varvid hänsyn dessutom ska tas till principerna och målsättningarna för det område som den aktuella rättsakten ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2014, Spanien/kommissionen, T-260/11, EU:T:2014:555, punkt 93).

116 Vad beträffar det nu aktuella fallet finner tribunalen att kommersiellt fiske och fritidsfiske kan anses vara jämförbara med hänsyn till det huvudsakliga syfte som eftersträvas med de angripna bestämmelserna, eftersom båda dessa former av fiske påverkar populationen av havsabborre som dessa bestämmelser syftar till att skydda. IFSUA:s argument kan därför inte godtas.

- 117 För det andra har IFSUA – om det antas att kommersiellt fiske och fritidsfiske kan anses vara jämförbara – gjort gällande att dessa två former av fiske på ett oacceptabelt sätt behandlas olika. De angripna bestämmelserna innebär nämligen att ett tillfälligt förbud gäller för kommersiellt fiske, vilket är förenat med undantag för varje typ av kommersiellt fiske, medan de begränsningar som påverkar fritidsfiske gäller för alla former av fritidsfiske efter havsaborre.
- 118 Som IFSUA har angett medför artikel 9 i den angripna förordningen en skillnad i behandling mellan fritidsfiske och kommersiellt fiske, eftersom det vid fritidsfiske endast är återsläppsfiske som är tillåtet i det första området, medan det vid kommersiellt fiske är tillåtet att behålla havsaborre under en viss period av året och under vissa förutsättningar.
- 119 Tribunalen övergår därefter till att pröva – i enlighet med den rättspraxis som anges i punkt 111 ovan – huruvida det finns sakliga och rimliga skäl för skillnaden i behandling mellan kommersiellt fiske och fritidsfiske.
- 120 I det avseendet ska det påpekas att kommersiellt fiske bedrivs av personer som har sådant fiske som yrke och att denna form av fiske påverkar – åtminstone potentiellt – samtliga konsumenter. Fritidsfiske är däremot som namnet anger en fritidsaktivitet, även om denna form av fiske indirekt kan påverka företag, bland annat de som saluför fiskeutrustning.
- 121 Den skillnad i behandling mellan kommersiellt fiske och fritidsfiske som görs i de angripna bestämmelserna har således samband med arten av respektive form av fiske och ligger i linje med de mål som eftersträvas inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Unionens politik på fiskeområdet syftar nämligen, såsom anges i artikel 2.1 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken, bland annat till att ”säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna ... förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen”.
- 122 Det förhållandet att kommersiellt fiske är av ekonomisk art kan således motivera att unionslagstiftaren tar hänsyn till den inverkan som de begränsningar som lagstiftaren avser att införa kommer att få på varje form av kommersiellt fiske och att dessa begränsningar utformas på så sätt att endast oundvikliga bifångster tillåts i vissa fall och att riktade fångster av havsaborre i viss utsträckning tillåts i andra fall.
- 123 Det ska vidare påpekas att skillnaden i behandling mellan kommersiellt fiske och fritidsfiske, enligt den rättspraxis som anges i punkterna 111–112 ovan, inte är uppenbart olämplig eller godtycklig för en fritidsaktivitet, när syftet med den aktuella lagstiftningen är att bevara havets biologiska resurser och, i slutändan, att säkerställa att fritidsfisket kan återupptas utan hinder när bestånden har återhämtat sig.
- 124 Talan kan således inte bifallas på den tredje grundens första del.

– Den tredje grundens andra del: Diskriminering mellan olika former av fritidsfiske

- 125 IFSUA anser att de angripna bestämmelserna medför en diskriminering mellan olika former av fritidsfiske, närmare bestämt mellan undervattensfiske och andra former av fritidsfiske.
- 126 IFSUA har i det sammanhanget i allt väsentligt gjort gällande följande. Reglerna om kommersiellt fiske innebär att hänsyn tas till de olika fiskemetoder som används inom fiskerinäringen och att den av unionslagstiftaren tolererade fiskeridödligheten fördelas på ett sådant sätt att ingen viss fiskemetod drabbas av en särskild nackdel till följd av de begränsningar som föreskrivs i artikel 9.1–9.3 i den angripna förordningen.

- 127 Enligt IFSUA förhåller det sig annorlunda med fritidsfiske. Här gäller nämligen att lagstiftaren endast tillåter återsläppsfiske, som består i att ta upp fisk för att sedan släppa tillbaka den i havet. Detta innebär i praktiken ett förbud mot undervattensfiske, som alltid inbegriper användning av harpun eller i vart fall projektiler som dödar fisken och gör att den inte kan släppas tillbaka levande i havet.
- 128 Det förhållandet att det är tillåtet med återsläppsfiske orsakar således en diskriminering mellan olika metoder som används vid fritidsfiske, vilket är än mindre motiverat med hänsyn dels till att undervattensfiske har en begränsad inverkan på fiskbeståndet, dels till att denna form av fritidsfiske till sin natur är särskilt selektiv.
- 129 Det framgår nämligen av en studie som IFSUA har tagit fram att undervattensfiske i praktiken ger upphov till ett mindre antal fångster än andra former av fritidsfiske, eftersom undervattensfiske endast svarar för cirka 5,5 procent av de sammanlagda fångsterna av havsabborre.
- 130 Dessutom kräver undervattensfiske att fiskaren siktar in sig på sitt mål innan han eller hon skjuter, vilket innebär att fiskaren i förväg måste avgöra om exemplaret tillhör den avsedda arten och om det uppfyller kraven vad gäller minsta tillåtna storlek.
- 131 Tribunalen gör i den delen följande bedömning. Som rådet korrekt har påpekat är det vid undervattensfiske, på grund av hur detta fiske bedrivs, nästan oundvikligt att fisken dör, eftersom denna typ av fiske sker genom att en projektil skjuts mot fisken, medan återsläppsfiske däremot endast medför en risk för att fisken dör. Sannolikheten för att fisken dödas vid återsläppsfiske är endast 15 procent enligt den uppskattning som Ices gjorde i sitt yttrande av den 24 oktober 2017.
- 132 Det kan således konstateras att undervattensfiske och andra former av fritidsfiske, där återsläppsfiske är möjligt, objektivt sett skiljer sig åt i fråga om hur dödliga de är för fiskbeståndet. Av detta skäl kunde dessa typer av fritidsfiske behandlas på olika sätt.
- 133 Härav följer att de två aktuella situationerna inte kan anses vara objektivt jämförbara med hänsyn till det syfte som eftersträvas med de angripna bestämmelserna. Det saknas därför skäl att godta IFSUA:s argument.
- 134 Talan kan således inte vinna bifall på den tredje grundens andra del och därmed inte på någon del av den tredje grunden.

Den fjärde grunden: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen samt förenings- och näringsfriheten

- 135 Den fjärde grunden består av två delar. Den första delen avser att artikel 9.4 i den angripna förordningen strider mot proportionalitetsprincipen. Den andra delen avser att den bestämmelsen utgör ett åsidosättande av förenings- och näringsfriheten.
- 136 Rådet har, med stöd av kommissionen, bestritt IFSUA:s argument.

– Den fjärde grundens första del: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen och försiktighetsprincipen

- 137 IFSUA har gjort gällande att de åtgärder som föreskrivs i artikel 9.4 i den angripna förordningen inte står i proportion till försiktighetsprincipen, som ska tillämpas i förevarande fall.
- 138 Tribunalen gör i den delen följande bedömning. Enligt rättspraxis innebär proportionalitetsprincipen, vilken ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, följande. För det första får unionsinstitutionerna inte gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna. För det andra ska institutionerna välja

de åtgärder som är minst ingripande. För det tredje får de vållade olägenheterna inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (se dom av den 11 januari 2017, Spanien/rådet, C-128/15, EU:C:2017:3, punkt 71 och där angiven rättspraxis).

- 139 Vidare gäller enligt rättspraxis att lagenligheten av åtgärder som vidtas på områden – som till exempel den gemensamma fiskeripolitiken – där unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning enbart kan påverkas om den vidtagna åtgärden är uppenbart olämplig eller godtycklig i förhållande till det eftersträlvade målet, oberoende av huruvida den åtgärden var den enda eller bästa möjliga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 mars 2006, Unitymark och North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03, EU:C:2006:193, punkterna 57 och 58 och där angiven rättspraxis, och dom av den 11 januari 2017, Spanien/rådet, C-128/15, EU:C:2017:3, punkt 72 och där angiven rättspraxis).
- 140 IFSUA har i sin argumentation inte bestritt att havsabborren var hotad i de områden som avses i de angripna bestämmelserna innan den angripna förordningen antogs eller att det var nödvändigt att vidta åtgärder för att minska dödligheten hos havsabborre och öka biomassan för den i nämnda områden.
- 141 IFSUA har emellertid gjort gällande att de begränsningar som föreskrivs i artikel 9.4 i den angripna förordningen inte kunde antas utan övertygande vetenskapliga data om fritidsfiskets inverkan på beståndet av havsabborre.
- 142 I det avseendet ska det påpekas att det framgår av Ices yttrande av den 24 oktober 2017 att fångsterna av havsabborre från fritidsfiske i det första området uppskattades till 1 627 ton för år 2016, vilket således var mer än fångsterna av havsabborre från kommersiellt fiske, vilka uppskattades till 1 295 ton.
- 143 Även efter det att nyss nämnda uppskattning uppdaterats år 2018, med beaktande av verkningarna av de fångstbegränsningar som rådet infört och under förutsättning att dessa iakttogs fullt ut, har fritidsfisket fortfarande en betydande inverkan på dödligheten hos havsabborre i det första området, eftersom fritidsfisket står för cirka 14 procent av fångsterna av havsabborre, såsom framgår av uppgifterna i Ices yttrande av den 29 juni 2018.
- 144 Enligt artikel 2.2 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken ska försiktighetsprincipen tillämpas vid fastställandet av fiskemöjligheter.
- 145 Vid sådana förhållanden finner tribunalen att rådet kunde anse att det var nödvändigt att införa de aktuella begränsningarna för att motverka dödligheten till följd av fritidsfiske. För det första tillät rådet återsläppsfiske och lät därigenom fritidsfiskare fortsätta att bedriva de flesta former av fritidsfiske, trots Ices rekommendation att förbjuda all fångst. För det andra införde rådet en regel, det vill säga den om återsläppsfiske, som det inte är orimligt att begränsa till en enda fritidsaktivitet.
- 146 Åtgärder av nyss nämnt slag kan inte anses vara uppenbart olämpliga eller godtyckliga med hänsyn till det mål som ska uppnås. Unionslagstiftaren kan därför inte vid antagandet av åtgärderna anses ha överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning eller ha åsidosatt proportionalitetsprincipen. Talan kan således inte vinna bifall på den fjärde grundens första del.

– *Den fjärde grundens andra del: Åsidosättande av förenings- och näringsfriheten*

- 147 IFSUA har gjort gällande att förbudet mot undervattensfiske strider mot förenings- och näringsfriheten i artiklarna 12 och 16 i stadgan, eftersom det påverkar infrastrukturen i småbåtshamnar, tillverkningen av specialiserad utrustning för dessa hamnar och därmed sammanhängande turisttjänster.

- 148 Tribunalen finner inledningsvis att IFSUA inte har anfört någon omständighet till stöd för sitt påstående om att föreningsfriheten har åsidosatts. Det följer emellertid av rättspraxis att endast ett abstrakt omnämnande av en grund inte uppfyller kraven i artikel 76 d i rättegångsreglerna (dom av den 29 mars 2012, Telefónica och Telefónica de España/kommissionen, T-336/07, EU:T:2012:172, punkt 59). Den fjärde grundens andra del ska således avvisas i den del den avser åsidosättande av föreningsfriheten.
- 149 Tribunalen övergår därefter till att pröva den del som avser åsidosättande av näringsfriheten. Denna juridiska rättighet erkänns i artikel 16 i stadgan och omfattar rätten att utöva en ekonomisk eller kommersiell verksamhet samt avtalsfrihet och fri konkurrens.
- 150 Vad beträffar det nu aktuella fallet kan det konstateras att ett åsidosättande av näringsfriheten skulle kunna påverka företag som bedriver näringsverksamhet som avser undervattensfiske, som till exempel försäljning av utrustning. Ett sådant åsidosättande kan däremot inte anses påverka fritidsfiskarna själva. Som framgår av artikel 3 b i den angripna förordningen bedriver de nämligen inte näringsverksamhet, eftersom de inte får sälja den fisk som de fångar.
- 151 När det gäller företag som bedriver näringsverksamhet som avser undervattensfiske ska det påpekas att den aktuella åtgärden faktiskt skulle kunna få ekonomiska konsekvenser för deras verksamhet. Sådana konsekvenser skulle i sin tur kunna påverka deras beslut att fortsätta bedriva nämnda verksamhet och därmed potentiellt sett utgöra en begränsning av deras näringsfrihet.
- 152 IFSUA har i det avseendet gett in undersökningar i syfte att visa att havsabborre är den mest eftersökta arten bland fritidsfiskare som bedriver undervattensfiske och, för vissa fiskare, den art som gör det värt att utöva denna fritidsaktivitet. Om denna tendens återspeglar verkligheten, står det klart att den påverkar omsättningen för företagen i den aktuella branschen.
- 153 Tribunalen konstaterar emellertid att det enligt artikel 52.1 i stadgan är tillåtet att begränsa utövandet av de fri- och rättigheter som anges i stadgan, under förutsättning att begränsningarna föreskrivs i lag, att de är förenliga med det väsentliga innehållet i nämnda fri- och rättigheter och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast görs om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som erkänns av unionen eller mot behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter.
- 154 Samtliga dessa villkor är uppfyllda i det nu aktuella fallet. För det första föreskrivs nämligen den aktuella åtgärden i den angripna förordningen. För det andra innebär nämnda åtgärd inte något förbud som riktar sig till företag som bedriver näringsverksamhet som avser undervattensfiske, vilket innebär att den är förenlig med det väsentliga innehållet i näringsfriheten. För det tredje har det redan konstaterats ovan i samband med prövningen av den fjärde grundens första del att åtgärden är förenlig med proportionalitetsprincipen, eftersom det eftersträfvade målet är att bevara havets biologiska resurser, vilket svarar mot ett mål av allmänintresse.
- 155 Denna bedömning har bestritts av IFSUA, som har gjort gällande att det inte infördes några förmildrande inslag för genomförandet av den angripna förordningen, såsom att den endast skulle gälla tillfälligt eller att den inte skulle vara automatiskt tillämplig. Förordningen trädde tvärtom i kraft omedelbart, utan ”moduleringar”.
- 156 Tribunalen finner i det avseendet att IFSUA:s påstående att den aktuella åtgärden inte endast var avsedd att gälla tillfälligt motsägs av arten av den angripna förordningen, vilken är avsedd att tillämpas under ett enda år, nämligen år 2018.

157 I motsats till vad IFSUA har gjort gällande var den aktuella åtgärden dessutom i praktiken inte ny och den infördes inte heller omedelbart. En identisk åtgärd tillämpades nämligen redan i det första området enligt artikel 9.4 i den förordning som gällde innan den angripna förordningen trädde i kraft, det vill säga förordning 2017/127.

158 Talan kan således inte bifallas på den fjärde grunden och talan ska därmed ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

159 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

160 Rådet har yrkat att IFSUA ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom IFSUA har tappat målet ska organisationen bära sina rättegångskostnader och ersätta rådets rättegångskostnader.

161 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Kommissionen ska således bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) International Forum for Sustainable Underwater Activities (IFSUA) ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd, inbegripet de kostnader som uppkommit med anledning av det interimistiska förfarandet.

3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

Valančius

Nihoul

Svenningsen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 mars 2020.

Underskrifter