



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 1 december 2015*

”Talan om ogiltigförklaring — Förordning (EU) nr 1243/2012 — Val av rättslig grund — Artikel 43.2 och 43.3 FUEF — Politiskt beslut — Långsiktig plan för torskbestånden”

I de förenade målen C-124/13 och C-125/13,

angående talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 14 mars 2013,

Europaparlamentet, företrätt av I. Liukkonen, L. Knudsen och R. Kaškina, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg (C-124/13),

Europeiska kommissionen, företräd av A. Bouquet, K. Banks och A. Szmytkowska, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg (C-125/13),

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av E. Sitbon, A. de Gregorio Merino och A. Westerhof Löfflerová, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Konungariket Spanien, företrätt av M.A. Sampol Pucurull och N. Díaz Abad, båda i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike, företräd av G. de Bergues, D. Colas, R. Coesme och C. Candat, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Polen, företräd av B. Majczyna, M. Nowacki och A. Miłkowska, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden A. Tizzano (referent), avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev och F. Biltgen samt domarna J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, C.G. Fernlund, C. Vajda och S. Rodin,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 24 februari 2015,

och efter att den 21 maj 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europaparlamentet och Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets förordning (EU) nr 1243/2012 av den 19 december 2012 om ändring av förordning (EG) nr 1342/2008 om upprättande av en långsiktig plan för torskbestånden och det fiske som utnyttjar de bestånden (EUT L 352, s. 10) (nedan kallad den angripna förordningen).

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EG) nr 2371/2002

- 2 Rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 358, s. 59) (nedan kallad grundförordningen) har upphävts genom 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, s. 22).
- 3 Skälen 6 och 7 i grundförordningen hade följande lydelse:
 - ”(6) Målet hållbart utnyttjande uppnås mest effektivt genom en flerårig strategi för fiskeriförvaltningen, med fleråriga förvaltningsplaner för bestånd som befinner sig vid eller innanför säkra biologiska gränser. För bestånd som befinner sig utanför säkra biologiska gränser är antagandet av fleråriga återhämtningsplaner en absolut prioritet. I enlighet med vetenskapliga rön kan avsevärda minskningar av fiskeansträngningen komma att krävas för dessa bestånd.
 - (7) I de fleråriga planerna bör det fastställas mål för hållbart utnyttjande av de berörda bestånden och planerna bör innehålla fångstbestämmelser om hur den årliga fångsten och/eller gränserna för fiskeansträngningen skall beräknas samt andra särskilda förvaltningsåtgärder, med beaktande även av inverkan på andra arter.”

- 4 Artikel 1 definierade tillämpningsområdet för den gemensamma fiskeripolitiken på följande sätt:

”1. Den gemensamma fiskeripolitiken skall omfatta bevarande, förvaltning och utnyttjande av levande akvatiska resurser, vattenbruk samt beredning och avsättning av fiskeri- och vattenbruksprodukter, när sådana verksamheter bedrivs inom medlemsstaternas territorier eller i gemenskapens fiskevatten eller av gemenskapens fiskefartyg eller medborgare i medlemsstaterna, utan att det påverkar flaggstatens primära ansvar.

2. Den gemensamma fiskeripolitiken skall tillhandahålla samordnade åtgärder för

a) bevarande, förvaltning och utnyttjande av de levande akvatiska resurserna,

...”

- 5 Målen med den gemensamma fiskeripolitiken definierades i artikel 2.1 samma förordning enligt följande:

”Den gemensamma fiskeripolitiken skall säkerställa att levande akvatiska resurser utnyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende.

I detta syfte skall gemenskapen tillämpa försiktighetsmetoden genom att vidta åtgärder för att skydda och bevara levande akvatiska resurser, arbeta för ett hållbart utnyttjande av dem samt minimera fiskeverksamhetens påverkan på de marina ekosystemen. Den skall sträva efter att gradvis genomföra ett synsätt i fiskeriförvaltningen som grundar sig på ekosystemen. ...”

- 6 Artikel 4 i grundförordningen fastställde vilka typer av åtgärder som skulle vidtas för att uppnå hållbarhetsmålet. Artikel 4.2 föreskrev följande:

”... [Bestämmelserna] kan för varje bestånd eller grupper av bestånd omfatta åtgärder för att begränsa fiskedödligheten och fiskeriverksamhetens miljöpåverkan, särskilt för att

a) anta återhämtningsplaner enligt artikel 5,

b) anta förvaltningsplaner enligt artikel 6,

...”

Förordning (EG) nr 1342/2008

- 7 Rådets förordning (EG) nr 1342/2008 av den 18 december 2008 om upprättande av en långsiktig plan för torskbestånden och det fiske som utnyttjar de bestånden och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2004 (EUT L 348, s. 20, och rättelse i EUT L 231, 2010, s. 6) har med stöd av artikel 37 i EG-fördraget antagits av Europeiska unionens råd på förslag från kommissionen och efter att ha hört parlamentet.

- 8 Skälen 7 och 9 i denna förordning har följande lydelse:

”(7) För att säkerställa att målen för fiskedödlighet uppnås och bidra till att minimera mängden fisk som kastas överbord, måste även fiskemöjligheter i form av fiskeansträngning fastställas på nivåer som överensstämmer med den fleråriga strategin. ...

...

- (9) Fastställandet och fördelningen av fångstbegränsningar, fastställandet av beståndens minimi- och försiktighetsnivåer och fiskedödligheten samt den högsta tillåtna fiskeansträngningen för varje medlemsstats ansträngningsgrupp samt uteslutandet av vissa fartygsgrupper från det ansträngningssystem som fastställs i denna förordning är åtgärder av yttersta vikt för den gemensamma fiskeripolitiken. ...”
- 9 Artikel 5 i förordningen beskriver syftet med planen för återhämtande av torskbestånden, nämligen att säkerställa ”ett hållbart utnyttjande av [dessa bestånd] på grundval av maximalt hållbart uttag”. Enligt artikel 5.2 och 5.3 ska detta syfte uppnås samtidigt som en viss nivå av fiskedödlighet för torsk bibehålls.
- 10 För att uppnå det syftet innehåller samma förordning bestämmelser, i artiklarna 6–10, om totala tillåtna fångstmängder (nedan kallade TAC) och, i artiklarna 11–17, om begränsning av fiskeansträngningen.
- 11 I synnerhet innehöll förordning nr 1342/2008, i dess lydelse före ändringen genom den angripna förordningen, detaljerade bestämmelser, i artikel 9, om fastställande av TAC vid brist på uppgifter, när förfarandet för fastställande av TAC enligt artiklarna 7 och 8 inte kunde tillämpas på grund av brist på tillräckligt korrekt och representativ information. Vidare definieras, i artikel 12 i förordningen, hur den högsta tillåtna fiskeansträngningen skulle beräknas.

Den angripna förordningen

- 12 Skälen 3–5 i den angripna förordningen har följande lydelse:
- ”(3) Den vetenskapliga utvärdering av resultatet av torskplanen som utförts av vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF) har visat på ett antal problem med torskplanens utformning och funktion. Utan att ifrågasätta torskplanens mål drog STECF slutsatsen att dessa mål sannolikt inte kommer att uppnås inom en tidsram som står i överensstämmelse med slutsatserna från världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 om inte bristerna i torskplanens utformning, som bland annat rör tillämpningen av artiklarna 9 och 12, korrigeras.
- (4) ... Trots att tillämpningen av de automatiska årliga TAC-minskningarna med 25 % var avsedda att tillämpas endast i undantagsfall 2009–2012, har detta skett regelmässigt. Sedan torskplanen trädde i kraft har följaktligen de totala tillåtna fångstmängderna för de berörda områdena minskats betydligt, och ytterligare automatiska minskningar skulle i praktiken leda till en nedläggning av torskfisket i de berörda områdena. Enligt den vetenskapliga utvärdering som utförts av STECF i syfte att uppnå torskplanens mål vore det i vissa fall lämpligare att ge ökad möjlighet till ett flexibelt beaktande av de vetenskapliga utlåtandena från fall till fall. Som ett inslag i den flexibiliteten är det därför lämpligt att, under vissa villkor, medge att den årliga minskningen av TAC tillfälligt ställs in eller att en alternativ TAC-nivå fastställs, utan att torskplanens mål äventyras.
- (5) ... [D]e tillåtna fiskeansträngningarna [har] minskats med 25 % per år 2009–2012 i de områden där artikel 9 har tillämpats och minskats betydligt i de områden där artikel 8 har tillämpats. ... Den fortsatta tillämpningen av de automatiska årliga minskningarna av ansträngningarna skulle inte leda till att torskplanens mål uppnås, [men] skulle få stora ekonomiska och sociala effekter på de fartygssegment som använder samma redskap men som huvudsakligen fiskar andra arter än torsk. Man bör därför göra det möjligt att använda en mer flexibel metod som medger att den automatiska årliga minskningen av fiskeansträngningen tillfälligt ställs in utan att torskplanens mål äventyras.”

13 Skäl 8 i den angripna förordningen anger varför den förordningen, som ändrat artiklarna 9 och 12 i förordning nr 1342/2008, antogs med stöd av artikel 43.3 FEUF och inte med stöd av artikel 43.2 FEUF.

14 Nämnade skäl har följande lydelse:

”Genom ändringarna av artiklarna 9 och 12 fastställs närmare särskilda bestämmelser för fastställande av fiskemöjligheter uttryckta i TAC och begränsningar av fiskeansträngningen. De gällande bestämmelserna för fastställande av fiskemöjligheter anpassas utan att torskplanens mål ändras. De utgör följaktligen åtgärder om fastställande och fördelning av TAC och begränsningar av fiskeansträngningen, och får varken betraktas som bestämmelser om upprättande av en gemensam organisation av fiskerimarknaderna eller som andra bestämmelser som behövs för att uppnå målen för den gemensamma fiskeripolitiken.”

15 Artikel 1 led 1 i den angripna förordningen, som ersätter artikel 9 i förordning nr 1342/2008, föreskriver följande särskilda förfarande för att fastställa TAC:

”1. Om det inte finns tillräcklig information för att fastställa en TAC i enlighet med artikel 7, ska TAC för torskbestånden i Kattegatt, väster om Skottland och Irländska sjön fastställas till den nivå som anges i vetenskapliga utlåtanden. Om den nivå som anges i vetenskapliga utlåtanden emellertid är mer än 20 % högre än det föregående årets TAC ska det fastställas en TAC som är 20 % högre än det föregående årets TAC, eller om den nivå som anges i vetenskapliga utlåtanden är mer än 20 % lägre än det föregående årets TAC ska det fastställas en TAC som är 20 % lägre än det föregående årets TAC.

2. Genom undantag från punkt 1, om det i vetenskapliga utlåtanden anges att inget riktat fiske bör förekomma och att

- a) bifångsterna bör minimeras eller minskas till lägsta möjliga nivå, och/eller
- b) torskfångsterna bör minskas till lägsta möjliga nivå,

får rådet besluta att inte tillämpa en årlig justering av TAC under det följande året eller de följande åren, på villkor att den TAC som fastställts endast gäller bifångst.

3. Om det inte finns tillräcklig information för att fastställa en TAC i enlighet med artikel 8, ska TAC för torskbestånden i Nordsjön, Skagerrak och östra delen av Engelska kanalen fastställas genom tillämpning i tillämpliga delar av punkterna 1 och 2, såvida inte samråd med Norge leder till en annan TAC-nivå.

4. Om det i vetenskapliga utlåtanden anges att tillämpning av bestämmelserna i artikel 8.1–8.4 inte är lämplig för att uppfylla planens mål, får rådet, trots ovannämnda bestämmelser, besluta om en alternativ TAC-nivå.”

16 Artikel 1.2 led a i den angripna förordningen har följande lydelse:

”[Artikel 12.4 i förordning nr 1342/2008] ska ersättas med följande:

’4. För aggregerade ansträngningsgrupper där den procentuella kumulativa fångsten som beräknas i enlighet med punkt 3 d är lika med eller överstiger 20 % ska årliga justeringar göras. Den högsta tillåtna fiskeansträngningen för de berörda grupperna ska beräknas enligt följande:

- a) Vid tillämpning av artikel 7 eller 8, genom att för baslinjen tillämpa samma procentuella justering som anges för fiskedödlighet i de artiklarna.

b) Vid tillämpning av artikel 9, genom att tillämpa samma procentuella justering för fiskeansträngningen som för justeringen av TAC jämfört med det föregående året.”

17 Artikel 1.2 led b i den angripna förordningen, genom vilken en punkt 6 läggs till i artikel 12 i förordning nr 1342/2008, har följande lydelse:

”Följande punkt ska läggas till:

’6. Genom undantag från punkt 4 får rådet, om den högsta tillåtna fiskeansträngningen har minskats fyra år i rad, besluta att inte tillämpa en årlig justering av den högsta tillåtna fiskeansträngningen under det följande året eller de följande åren.”

Bakgrund

18 Den 12 september 2012 lade kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1342/2008 (COM(2012) 498 final) i syfte att förbättra och förtydliga bestämmelserna i förordningen.

19 Detta förslag grundade sig på artikel 43.2 FEUF och syftade till att lösa vissa problem i samband med genomförandet av torskplanen i förordning nr 1342/2008. Följande ändringar föreslogs:

- En ändring av artikel 4 i nämnda förordning för att klargöra den metod som medlemsstaterna skulle använda för att beräkna begränsningarna av fiskeansträngningen.
- En ändring av artikel 9 i samma förordning, om hur TAC skulle fastställas i de fall då standardbestämmelserna i artiklarna 7 och 8 i förordningen inte kunde tillämpas på grund av brist på nödvändig information.
- En ändring av artikel 11 i förordningen, med en förenkling av förfarandet för att undanta vissa fartyg från fiskeansträngningssystemet.
- En ändring av artikel 12 i förordningen, om begränsningarna av fiskeansträngningen, motiverad av samma skäl – en flexibel och individualiserad behandling – som den föreslagna ändringen av artikel 9 i förordningen.
- En ändring av artikel 12 i förordningen, om införande av en ny punkt 6 som föreskriver en möjlighet för rådet att besluta att inte tillämpa ytterligare minskningar av fiskeansträngningen när taket för fiskeansträngningen har minskats fyra år i rad.
- En ändring av artikel 13 i förordningen, för att undanröja skilda tolkningar mellan olika språkversioner beträffande ett av villkoren för tilldelning av extra fiskeansträngningar.
- En ändring av artikel 14 i förordningen, för att förstärka medlemsstaternas skyldighet att ta itu med problemet med fångst som kastas överbord och säkerställa en effektiv uppföljning och kontroll av främjandeåtgärderna i artiklarna 11 och 13 i förordningen.
- Ändring av artikel 32 i förordningen, avseende införande av en artikel om kommittéförfarandet.

20 Den 19 december 2012 antog rådet genom den angripna förordningen, i stället för att godta förslaget COM(2012) 498 final som helhet, enbart ändringarna avseende artiklarna 9 och 12 i förordning nr 1342/2008, med artikel 43.3 FEUF som rättslig grund.

- 21 En förklaring från kommissionen har förts till protokollet från det rådssammanträde, i sammansättningen för ”jordbruk och fiske”, där den angripna förordningen antogs. Förklaringen har följande lydelse:

”Kommissionen anser att förordning 1342/2008 ... som antogs som en lagstiftningsakt enligt det tidigare fördraget (EG-fördraget) måste ändras genom det nuvarande ordinarie lagstiftningsförfarandet i enlighet med EUF-fördraget.

Mot denna bakgrund anser kommissionen att artiklarna 8, 9 och 12 i [den förordningen] inte kan ändras av rådet på grundval av icke-lagstiftningsförfarandet i artikel 43.3 i EUF-fördraget. Vidare kan det materiella innehållet i artiklarna 8, 9 och 12 i [förordningen] inte tolkas så, att det omfattas av uttrycket ’åtgärder om fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter’.

Ordförandeskapets förslag att dela upp kommissionens förslag och att anta ändringarna av artiklarna 8, 9 och 12 i torskplanen i enlighet med artikel 43.3 i EUF-fördraget skulle strida mot fördraget. Under dessa omständigheter vidhåller kommissionen sitt ursprungliga förslag, inbegripet den rättsliga grunden i artikel 43.2 i EUF-fördraget, och förbehåller sig rätten att använda de rättsmedel som föreskrivs i fördraget för att bestrida rådets ändring av [förordning nr 1342/2008].”

- 22 Den angripna förordningen publicerades i *Europeiska unionens officiella tidning* den 21 december 2012 och trädde i kraft den 22 december 2012.
- 23 Parlamentet och kommissionen ansåg att förordningen hade antagits på felaktig rättslig grund och borde ha antagits på grundval av artikel 43.2 FEUF. De väckte därför förevarande talan, i mål C-124/13 (parlamentet) respektive C-125/13 (kommissionen).

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

- 24 Parlamentet och kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara den angripna förordningen och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna. Kommissionen har dessutom yrkat att verkningarna av den ogiltigförklarade förordningen ska bestå under rimlig tid efter det att dom meddelas, dock längst ett helt år räknat från den 1 januari året efter det att domen har meddelats.
- 25 Rådet har yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta parlamentet och kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna. I andra hand, om domstolen ogiltigförklarar förordningen, har rådet yrkat att domstolen med stöd av artikel 264 FEUF ska låta verkningar av förordningen bestå.
- 26 Domstolens ordförande beslutade den 19 april 2013 att förena målen C-124/13 och C-125/13 avseende det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.
- 27 Domstolens ordförande beslutade därefter den 11 september 2013 att tillåta Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Republiken Polen att intervensera till stöd för rådet.

Prövning av talan

- 28 I mål C-124/13 har parlamentet åberopat en enda grund, nämligen att valet av artikel 43.3 FEUF som rättslig grund för den angripna förordningen utgjorde felaktig rättstillämpning.
- 29 Denna grund består av två delar. I den första delgrunden har parlamentet gjort gällande att varje flerårig plan, som den i förevarande fall aktuella, i egenskap av instrument för bevarande och förvaltning av fiskbestånd utgör en helhet som endast innehåller bestämmelser för att uppnå hållbarhets- och bevarandemålen i den gemensamma fiskeripolitiken och därför ska antas i sin helhet

på grundval av artikel 43.2 FEUF. I den andra delgrunden har parlamentet gjort gällande att förslaget COM(2012) 498 final borde ha antagits i sin helhet på grundval av artikel 43.2 FEUF. Genom att dela upp förslaget och genom den angripna förordningen anta endast vissa av de ändringar som kommissionens föreslagit, valde rådet ett förfarande i strid med domstolens praxis om val av rättslig grund för unionens rättsakter.

- 30 Kommissionen har i mål C-125/13 framställt tre grunder. Den första grunden avser felaktig rättstillämpning vad gäller valet av artikel 43.3 FEUF som rättslig grund för den angripna förordningen. Den andra grunden avser felaktig rättstillämpning avseende det förfarande som rådet följt, där såväl parlamentet som Europeiska ekonomiska och sociala kommittén uteslöts från antagandet av förordningen. Den tredje grunden avser förvanskning av kommissionens förslag, vilket strider mot den institutionens exklusiva förslagsrätt.

Parternas argument

- 31 Parlamentet, genom den första delen av sin enda grund, och kommissionen, genom sin första grund, har anfört att det utgjorde felaktig rättstillämpning när rådet antog den angripna förordningen på grundval av artikel 43.3 FEUF i stället för artikel 43.2 FEUF.
- 32 Parlamentet och kommissionen anser att efter det att Lissabonfördraget trädde i kraft utgör artikel 43.3 FEUF ett undantag från den tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet som är föreskriven i artikel 43.2 FEUF. Tillämpningsområdet för artikel 43.3 FEUF måste därför tolkas restriktivt. Endast åtgärder som uttryckligen avser ”fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter” kan beslutas om på grundval av den punkten. Om en rättsakt har ett syfte som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken och som inte endast avser tilldelning av fiskekvoter måste den därför antas på grundval av artikel 43.2 FEUF.
- 33 Sökandena har gjort gällande att sistnämnda bestämmelse slår fast det ordinarie lagstiftningsförfarandet som den normala beslutsprocessen för att anta de bestämmelser som behövs för att uppnå målen för den gemensamma fiskeripolitiken. Artikel 43.3 FEUF däremot ger endast rådet en specifik, begränsad behörighet att anta genomförandeakter rörande fastställande av TAC av icke-lagstiftande *sui generis*-karaktär.
- 34 Sökandena anser att frasen ”åtgärder om ... fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter” i artikel 43.3 FEUF ska tolkas så, att rådet på grundval av den bestämmelsen enbart kan anta förordningar av icke-lagstiftande karaktär och genomförandeakter om fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter men däremot inte kan vidta åtgärder som syftar till att bidra till att uppnå målen med den gemensamma fiskeripolitiken. Som framgår av artikel 3 q i grundförordningen ska fiskerimöjligheter förstås som ”en kvantifierad laglig rätt att fiska”.
- 35 Så är dock enligt sökandena inte fallet med den angripna förordningen. Det framgår bland annat av skäl 7 och av artiklarna 5 och 6 i grundförordningen och artikel 5 i förordning nr 1342/2008 att fleråriga planer, det vill säga planer för återhämtning och förvaltning, syftar till att förverkliga målet att bevara fiskbestånden och därmed är avgörande för att den gemensamma fiskeripolitikens huvudmål ska uppnås, nämligen ett hållbart utnyttjande av dessa bestånd.
- 36 Eftersom de fleråriga planerna följaktligen är instrument som gör det möjligt att uppnå målen med den gemensamma fiskeripolitiken, ska rättsakter för att upprätta eller ändra dessa planer – såsom den angripna förordningen – anses ”behövas” för att uppnå målen med den gemensamma fiskeripolitiken i den mening som avses i artikel 43.2 FEUF och ska därför, såsom stadgas i den bestämmelsen, antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

- 37 Sökandena har tillagt att den angripna förordningen ändrar bestämmelser i lagstiftning som antagits på grundval av artikel 37 EG, en artikel som före Lissabonfördragets ikraftträdande utgjorde den allmänna rättsliga grunden för att anta lagstiftning på fiskeriområdet. Den bestämmelsen har ersatts av artikel 43.2 FEUF och eftersom det ska råda motsvarighet mellan förfarandena ska det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket är det förfarande som är föreskrivet i sistnämnda bestämmelse, användas för antagande av all lagstiftning på området. I linje härmed ska rättsakter av icke lagstiftande karaktär antas med stöd av artikel 43.3 FEUF, eftersom artikel 20 i grundförordningen är återgiven i den artikeln.
- 38 Rådet, med stöd av Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Republiken Polen, har tillbakavisat sökandenas argument och hävdar att den angripna förordningen visst är en åtgärd om fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter och därför med rätta är grundad på artikel 43.3 FEUF.
- 39 Rådet har härvid inledningsvis anfört att sökandenas tolkning av tillämpningen av artikel 43.3 FEUF saknar stöd i EU-fördraget. Artikel 43.2 och 43.3 FEUF, som infördes genom Lissabonfördraget, har ersatt en samlad bestämmelse, artikel 37 EG, som utgjorde den rättsliga grunden för att anta en hel rad rättsakter på jordbruks- och fiskeriområdena. Sökanden kan inte enbart på grund härav hävda att man i samtliga de fall då artikel 37 EG användes före Lissabonfördragets ikraftträdande numera automatiskt ska tillämpa artikel 43.2 FEUF.
- 40 Rådet har vidare hävdar att EUF-fördragets upphovsmän genom det avsiktliga ordvalet ”åtgärder om” fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter i artikel 43.3 FEUF önskat inbegripa åtgärder som sträcker sig längre än fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter i strikt bemärkelse i tillämpningsområdet för bestämmelsen. En överdrivet restriktiv tolkning, där vissa åtgärder som tydligt pekas ut i artikel 43.3 FEUF utesluts från den bestämmelsens tillämpningsområde, skulle innebära att de rättigheter som rådet getts genom denna trädde för när och skulle strida mot de grundläggande bestämmelserna om den institutionella jämvikten i artikel 13.2 FEU, enligt vilka ”[v]arje institution ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges där”.
- 41 Rådet har således tillbakavisat sökandenas argument att när en åtgärd anses ”behövas” för att uppnå målen med den gemensamma fiskeripolitiken, måste den antas med stöd av artikel 43.2 FEUF. Artikel 43.2 FEUF respektive artikel 43.3 FEUF utgör i själva verket självständiga rättsliga grunder som inrättats genom primärrätten. Tillämpning av artikel 43.3 FEUF är därför inte underkastat något villkor, såsom att det först antas en rättsakt med stöd av artikel 43.2 FEUF.
- 42 Rådet har gjort gällande att tillämpningen av ändringarna av artiklarna 9, 12.4 och 12.6 i förordning nr 1342/2008, som infördes genom artikel 1 i den angripna förordningen, på ett direkt, bindande och automatiskt sätt påverkar fastställandet och fördelningen av fiskerimöjligheterna. Sökandena har således inte fog för att hävda att de ändringarna påverkar syftet med den fleråriga planen för torsk, vilken fortfarande definieras i artikel 5 i förordning nr 1342/2008, en bestämmelse som inte har ändrats. Tvärtom avser dessa ändringar – såsom tydligt framgår av en analys av den angripna förordningens syften och innehåll – att anpassa åtgärderna för att uppnå detta mål, det vill säga att fastställa TAC och begränsningarna av fiskeansträngningarna.

Domstolens bedömning

- 43 Parlamentet, genom den första delen av sin enda grund, liksom kommissionen, genom sin första grund, har gjort gällande att rådet valt en felaktig rättslig grund för den angripna förordningen, det vill säga artikel 43.3 FEUF i stället för artikel 43.2 FEUF.

- 44 Som framgår av lydelsen av artikel 43.2 FEUF ska parlamentet och rådet, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, anta de ”bestämmelser som behövs för att uppnå målen för den gemensamma politiken för jordbruk och fiskeri”.
- 45 Vidare ska, enligt artikel 43.3 FEUF, rådet på förslag av kommissionen besluta om åtgärder om fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt om fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter.
- 46 Domstolen har också redan uttalat sig om tillämpningsområdena för artikel 43.2 FEUF respektive artikel 43.3 FEUF i domen parlamentet och kommissionen/rådet (C-103/12 och C-165/12, EU:C:2014:2400).
- 47 I de målen hade domstolen att pröva huruvida rådet med giltig verkan kunde anta beslut 2012/19/EU av den 16 december 2011 om godkännande på Europeiska unionens vägnar av förklaringen om beviljande av fiskemöjligheter i EU:s vatten för fiskefartyg som för Bolivarianska republiken Venezuelas flagg i den exklusiva ekonomiska zonen utanför Franska Guyanas kust (EUT L 6, 2012, s. 8) på grundval av artikel 43.3 FEUF.
- 48 Domstolen konstaterade bland annat, i punkt 50 i den domen, även om det faktiska och rättsliga sammanhanget var ett annat än i förevarande fall, att antagande av bestämmelser med stöd av artikel 43.2 FEUF med nödvändighet förutsätter att det bedöms huruvida de ”behövs” för att uppnå målen för den gemensamma politik som regleras i EUF-fördraget. Detta innebär ett politiskt beslut som måste vara förbehållet unionslagstiftaren. Antagande av beslut om åtgärder om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter, enligt artikel 43.3 FEUF, kräver däremot ingen sådan bedömning. Sådana åtgärder har nämligen huvudsakligen en teknisk karaktär, och de beslutas för att genomföra bestämmelser som antagits på grundval av artikel 43.2 FEUF.
- 49 Domstolen drog av detta slutsatsen, i punkterna 78–81 i samma dom, att rådet hade gjort fel när det antog beslut 2012/19 på grundval av artikel 43.3 FEUF. Eftersom beslutet gav fartyg som för venezuelansk flagg tillträde till unionens vatten och inte bara fiskerimöjligheter, var det ett politiskt beslut att anta denna rättsakt, vilket måste ske genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 43.2 FEUF.
- 50 Av domen parlamentet och kommissionen/rådet (C-103/12 och C-165/12, EU:C:2014:2400) följer att åtgärder som innebär ett politiskt val som är förbehållet unionslagstiftaren av den anledningen att de behövs för att uppnå målen för den gemensamma politiken för jordbruk och fiskeri ska grundas på artikel 43.2 FEUF.
- 51 I förevarande fall ska det därför prövas huruvida tillämpningsområdet för artikel 43.3 FEUF ska begränsas till enbart åtgärder som syftar till fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter.
- 52 Som rådet har anfört ska innehållet i rådets rättigheter enligt artikel 43.3 FEUF inte bedömas genom att dra en parallell med de befogenheter som institutionen tilldelats enligt artikel 291 FEUF beträffande genomförandeåtgärder.
- 53 Som domstolen för övrigt påpekat upprepade gånger, är det i allmänhet kommissionen som tilldelats befogenheten att anta sådana genomförandeakter. Enligt artikel 291.2 FEUF kan rådet endast i undantagsfall tilldelas en sådan befogenhet – ”i särskilda vederbörligen motiverade fall” och under precisa villkor som uttryckligen anges i den bestämmelsen, vilken enbart rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (se, för ett liknande resonemang, dom parlamentet/rådet, C-133/06, EU:C:2008:257, punkt 47 och där angiven rättspraxis, och dom kommissionen/parlamentet och rådet, C-88/14, EU:C:2015:499, punkt 30).

- 54 Även om artikel 43.3 FEUF ger rådet befogenhet att bland annat anta genomförandeakter på det berörda området, kan sådana rättsakter inte utan förbehåll likställas med rättsakter enligt artikel 291.2 FEUF.
- 55 Inte heller kan domstolen godta sökandenas argument att det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 43.2 FEUF – genom en parallell mellan den bestämmelsen och artikel 37 EG – ska tillämpas för hela det område som före Lissabonfördragets ikraftträdande omfattades av sistnämnda bestämmelse.
- 56 Artikel 37 EG, som före Lissabonfördragets ikraftträdande utgjorde rättslig grund för att anta en rad rättsakter på området jordbruk och fiskeri, gav rådet befogenhet att med kvalificerad majoritet anta rättsakter för att säkerställa genomförandet av bland annat den gemensamma fiskeripolitiken, på förslag från kommissionen och efter att ha hört parlamentet.
- 57 Denna bestämmelse har dock sedermera ersatts av artikel 43.2 och 43.3 FEUF. Den parallell som kommissionen dragit mellan artikel 37 EG och artikel 43.2 FEUF ska följaktligen bedömas med hänsyn tagen till förhållandet mellan artikel 43.2 FEUF och artikel 43.3 FEUF.
- 58 Artikel 43.2 FEUF och artikel 43.3 FEUF har olika syften och har var och en sitt specifika tillämpningsområde och kan därmed användas separat som grund för att anta bestämda åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Rådet måste, när det antar rättsakter på grundval av artikel 43.3 FEUF, iaktta de begränsningar som gäller för dess befogenheter och i förekommande fall den rättsliga ram som redan införts med stöd av artikel 43.2 FEUF.
- 59 Av vad som anförts följer att tillämpningsområdet för artikel 43.3 FEUF kan innefatta åtgärder som inte inskränker sig till fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter, förutsatt att de inte innebär ett politiskt val som är förbehållet unionslagstiftaren av den anledningen att de behövs för att uppnå målen för den gemensamma politiken för jordbruk och fiskeri.
- 60 Det är mot denna bakgrund som domstolen ska pröva huruvida rådet hade fog för att anta den angripna förordningen med artikel 43.3 FEUF som rättslig grund.
- 61 I förevarande fall syftar den angripna förordningen, som framgår av förslaget COM(2012) 498 final, till att ändra förordning nr 1342/2008 för att förbättra och förtydliga bestämmelserna i förordningen.
- 62 Innan domstolen prövar innehållet i de ändringar som gjorts genom den angripna förordningen vill den därför erinra om det rättsliga sammanhang som förordning nr 1342/2008 ingår i.
- 63 Som generaladvokaten påpekat i punkt 70 i sitt förslag till avgörande, är det övergripande syftet med den gemensamma fiskeripolitiken att levande akvatiska resurser utnyttjas på ett hållbart sätt med beaktande av en avvägning mellan ekonomiska miljömässiga och sociala hänsyn.
- 64 Enligt artikel 2.1 andra stycket i grundförordningen ska unionen tillämpa försiktighetsmetoden genom att, inom ramen för fleråriga planer, vidta åtgärder för att skydda och bevara levande akvatiska resurser, arbeta för ett hållbart utnyttjande av dem samt minimera fiskeverksamhetens påverkan på de marina ekosystemen.
- 65 Mer specifikt ska rådet enligt artikel 5 i den förordningen som en prioritet anta fleråriga återhämtningsplaner för fiske som utnyttjar bestånd som ligger utanför säkra biologiska gränser, för att trygga beståndens återhämtning till att ligga inom dessa gränser.
- 66 Artikel 6 i samma förordning ger vidare rådet befogenhet att anta fleråriga förvaltningsplaner i den utsträckning som krävs för att bevara bestånden inom säkra biologiska gränser när dessa nåtts.

- 67 Förordning nr 1342/2008 ingår i denna rättsliga ram. Den antogs på grundval av artikel 37 EG och innehåller en mängd specifika bevarandeåtgärder till stöd för en hållbar förvaltning av vissa torskbestånd.
- 68 Enligt artikel 5 i förordningen är syftet med återhämtningsplanen i förordningen att säkerställa ett hållbart utnyttjande av torskbestånden på grundval av maximalt hållbart uttag, samtidigt som en viss nivå av fiskedödlighet för torsk bibehålls.
- 69 För att uppnå detta mål finns i artikel 6–10 i förordningen bestämmelser om hur TAC ska fastställas årligen och i artiklarna 11–17 om begränsning av den årliga fiskeansträngningen.
- 70 I synnerhet är här av betydelse att artikel 9 i förordningen föreskriver ett särskilt förfarande för att fastställa TAC när de allmänna bestämmelserna om fastställande av TAC enligt artiklarna 7 och 8 inte kan tillämpas på grund av brist på tillräckligt korrekt och representativ information. Artikel 12 i samma förordning innehåller utförliga bestämmelser om fördelningen av fiskeansträngningen per medlemsstat.
- 71 Som framgår av skäl 3 i den angripna förordningen, har den vetenskapliga utvärdering av resultatet av torskplanen som utförts av vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen visat på ett antal problem med planens utformning och funktion. Kommittén har dragit slutsatsen att målen med planens utformning sannolikt inte kommer att uppnås inom en tidsram som står i överensstämmelse med slutsatserna från världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg år 2002 om inte bristerna i planens utformning, som bland annat rör tillämpningen av artiklarna 9 och 12 i förordning nr 1342/2008, korrigeras.
- 72 Vad mer specifikt gäller nämnda artikel 9, framgår det av skäl 4 i den angripna förordningen att tillämpningen, åren 2009–2012, av de automatiska årliga TAC-minskningarna med 25 procent enligt denna artikel 9 medfört att TAC för de berörda områdena sedan torskplanen trädde i kraft har minskats betydligt och att ytterligare automatiska minskningar i praktiken skulle leda till en nedläggning av torskfisket i de berörda områdena.
- 73 Den angripna förordningen har således påtagligt förändrat det särskilda förfarandet för att fastställa TAC för torskbestånd som föreskrivs i artikel 9 i förordning nr 1342/2008 genom att i vissa fall, såsom anges i skäl 4 i den angripna förordningen, ge ökad möjlighet till flexibilitet vid fastställandet och fördelningen av fiskerimöjligheterna genom beaktande av vetenskapliga utlåtanden från fall till fall. Den mekanismen ersätter de automatiska minskningarna av TAC, som ursprungligen föreskrevs i förordning nr 1342/2008 vid brist på tillräckligt korrekt och representativ information när de allmänna bestämmelserna om fastställande av TAC inte kan tillämpas.
- 74 Vad gäller artikel 12 i förordning nr 1342/2008, konstateras det i skäl 5 i den angripna förordningen att de tillåtna fiskeansträngningarna i de berörda områdena minskat betydligt under åren 2009–2012. Enligt nämnda skäl skulle en fortsatt tillämpning av de automatiska årliga minskningarna av ansträngningarna inte leda till att torskplanens mål uppnås, men skulle däremot få stora ekonomiska och sociala effekter på de fartygssegment som använder samma huvudsakliga fiskeredskap, ägnade att fånga torsk, men som huvudsakligen fiskar andra arter än torsk.
- 75 Bestämmelserna om begränsningar av fiskeansträngningarna har alltså ändrats avsevärt, bland annat till följd av att ett förfarande som utgör ett undantag från det som föreskrivs i artikel 12.4 i förordning nr 1342/2008 om fastställandet av fiskeansträngningarna vid brist på uppgifter införts.
- 76 Det ska också betonas att artikel 9.2 i förordning nr 1342/2008, som ersatts av artikel 1 led 1 i den angripna förordningen, samt artikel 12.6 i förordning nr 1342/2008, som infördes genom artikel 1 led 2 b i den angripna förordningen, ger rådet befogenhet att besluta att avstå från den årliga justeringen av TAC eller av begränsningarna av fiskeansträngningen i de fall som avses i dessa bestämmelser.

- 77 Även om de ändringar av artiklarna 9 och 12 i förordning nr 1342/2008 som gjorts genom artikel 1 i den angripna förordningen förvisso – såsom rådet påpekat i skäl 8 i den angripna förordningen som motivering till varför den använt artikel 43.3 FEUF som rättslig grund för den förordningen – inte påverkar målet med den fleråriga planen för återhämtning av torskbeståndet enligt artikel 5 i förordning nr 1342/2008, är den omständigheten inte i sig tillräcklig för att anse att dessa ändringar kunde antas med giltig verkan på grundval av den bestämmelsen i EUF-fördraget.
- 78 Som domstolen påpekat i punkt 59 ovan, ska den pröva huruvida antagandet av den angripna förordningen innebar ett politiskt val som är förbehållet unionslagstiftaren av den anledningen att det behövdes för att uppnå målen för den gemensamma fiskeripolitiken. Om så var fallet, var artikel 43.2 FEUF den enda tillåtna rättsliga grunden för att anta denna rättsakt.
- 79 De ändringar i artiklarna 9 och 12 i förordning nr 1342/2008 som gjordes i den angripna förordningen och som beskrivs i punkterna 70–76 ovan är, i motsats till vad rådet har hävdad, inte begränsade till enbart att säkerställa ett effektivt fastställande och en effektiv fördelning av fiskerimöjligheterna under specifika omständigheter och på årsbasis. Tvärtom syftar de till att anpassa den allmänna mekanismen för fastställande av TAC och av begränsningarna av fiskeansträngningen för att undanröja brister till följd av tillämpningen av äldre bestämmelser om automatisk minskning, som äventyrade ett uppnående av målen med den fleråriga planen för återhämtning av torskbestånden.
- 80 De ändringarna definierar följaktligen den rättsliga ramen för fastställandet och fördelningen av fiskerimöjligheterna. De är således följden av ett politiskt val med långsiktig påverkan på den fleråriga planen för återhämtning av torskbestånden.
- 81 Av detta följer att ändringarna i fråga behövs för att uppnå målen för den gemensamma fiskeripolitiken. De borde därför ha antagits genom lagstiftningsförfarandet i artikel 43.2 FEUF.
- 82 Av vad som anförts följer att talan ska bifallas vad avser den första delen av parlamentets enda grund samt kommissionens första grund.
- 83 Den angripna förordningen ska följaktligen ogiltigförklaras utan att det är nödvändigt att pröva de andra grunder som parlamentet och kommissionen har åberopat till stöd för sin respektive talan.

Begäran om att verkningarna av den angripna förordningen ska bestå

- 84 Rådet och kommissionen, med stöd av Konungariket Spanien och Republiken Frankrike, har yrkat att domstolen ska låta verkningarna av den angripna förordningen bestå vid en eventuell ogiltigförklaring. Kommissionen har mer specifikt yrkat att verkningarna ska bestå under rimlig tid, dock längst tolv månader räknat från den 1 januari året efter det att domen meddelas.
- 85 Enligt artikel 264 andra stycket FEUF får domstolen, om den anser det nödvändigt, ange vilka verkningar av den ogiltigförklarade akten som ska betraktas som bestående.
- 86 Det framgår av domstolens praxis att det av rättssäkerhetsskäl kan vara motiverat att låta verkningarna av en sådan akt bestå, särskilt om de omedelbara verkningarna av att akten ogiltigförklarades skulle leda till allvarliga negativa konsekvenser för de personer som berörs och om den angripna aktens lagenlighet inte har ifrågasatts på grund av sitt syfte eller innehåll, utan på grund av bristande behörighet hos den som antagit akten eller på grund av åsidosättande av väsentliga formföreskrifter. Till sådana skäl hör i synnerhet ett fel avseende den angripna aktens rättsliga grund (se dom parlamentet och kommissionen/rådet, C-103/12 och C-165/12, EU:C:2014:2400, punkt 90 och där angiven rättspraxis).

- 87 Den angripna förordningen trädde, i enlighet med artikel 2 i förordningen, i kraft den dagen efter det att den offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*, vilket skedde den 21 december 2012.
- 88 Eftersom förordningen har som mål att säkerställa bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, skulle en ogiltigförklaring av nämnda beslut med omedelbar verkan kunna få allvarliga följder för genomförandet av denna politik och för de ekonomiska aktörer som berörs.
- 89 Det föreligger under dessa omständigheter tungt vägande rättssäkerhetsskäl för att domstolen ska bifalla yrkandet att låta den angripna förordningens verkningar bestå. Dessutom har varken parlamentet eller kommissionen ifrågasatt förordningens lagenlighet på grund av dess syfte eller innehåll, varför det i detta hänseende inte föreligger något hinder för att domstolen fastställer att dess verkningar ska bestå.
- 90 Det finns följaktligen anledning att låta förordningens verkningar bestå till dess att en ny förordning, antagen på korrekt rättslig grund, nämligen artikel 43.2 FEUF, har trätt i kraft, inom en skälig frist, dock längst tolv månader räknat från den 1 januari året efter det att denna dom meddelas.

Rättegångskostnader

- 91 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Parlamentet och kommissionen har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet, ska yrkandet bifallas. I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Republiken Polen, vilka har intervenerat, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Rådets förordning (EU) nr 1243/2012 av den 19 december 2012 om ändring av förordning (EG) nr 1342/2008 om upprättande av en långsiktig plan för torskbestånden och det fiske som utnyttjar de bestånden ogiltigförklaras.**
- 2) Verkningarna av förordning nr 1342/2012 ska bestå till dess att en ny förordning, antagen på korrekt rättslig grund, nämligen artikel 43.2 FEUF, har trätt i kraft, inom en skälig frist, dock längst tolv månader räknat från den 1 januari året efter det att denna dom meddelas.**
- 3) Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 4) Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter