Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

21. november 2012 *

»Fiskeri — foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne — artikel 105 i forordning (EF) nr. 1224/2009 — fradrag i de fangstkvoter, der tildeles for et år, grundet overskridelser af de foregående års kvoter — tidsmæssig anvendelse — retssikkerhed — fortolkning, der sikrer overholdelsen af den primære ret — det strafferetlige legalitetsprincip — forbud mod tilbagevirkende kraft«

I sag T-76/11,

Kongeriget Spanien ved abogado del Estado N. Díaz Abad,

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens forordning (EU) nr. 1004/2010 af 8. november 2010 om nedsættelse af fiskekvoter for 2010 på grund af tidligere års overfiskning (EUT L 291, s. 31),

har

RETTEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, O. Czúcz (refererende dommer), og dommerne I. Labucka og D. Gratsias,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. april 2012,

afsagt følgende

Dom

1 Med dette søgsmål har Kongeriget Spanien nedlagt påstand om annullation af Kommissionens forordning (EU) nr. 1004/2010 af 8. november 2010 om nedsættelse af fiskekvoter for 2010 på grund af tidligere års overfiskning (EUT L 291, s. 31, herefter »den anfægtede forordning«).

* Processprog: spansk.

Retsforskrifter

2 Artikel 23 i Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 af 12. oktober 1993 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik (EFT L 261, s. 1) har følgende ordlyd:

»1. Konstaterer Kommissionen, at en medlemsstat har overskredet den kvote, tildeling eller andel af en bestand eller gruppe af bestande, der står til dens rådighed, foretager [den] fradrag i den årlige kvote, tildeling eller andel for den medlemsstat, der har overskredet disse. Fradragene foretages efter fremgangsmåden i artikel 36.

2. Rådet vedtager med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen regler for fradrag i overensstemmelse med de målsætninger og forvaltningsstrategier, der er opstillet i artikel 8 i forordning (EØF) nr. 3760/92, idet den først og fremmest tager hensyn til følgende parametre:

— overskridelsens omfang

— eventuelle tilfælde af overfiskning af den samme bestand i foregående år

— den pågældende bestands biologiske tilstand.«

3 Artikel 5 i Rådets forordning (EF) nr. 847/96 af 6. maj 1996 om supplerende betingelser for forvaltningen af TAC [de samlede tilladte fangstmængder] og kvoter fra år til år (EFT L 115, s. 3) fastslår følgende:

»1. Alle landinger ud over de respektive tilladte landinger fratrækkes kvoterne for samme bestand for det følgende år, medmindre der er tale om de bestande, der er omhandlet i stk. 2.

2. For de bestande, der er omhandlet i artikel 2, tredje led, medfører overskridelse af de tilladte landinger nedsættelser af den tilsvarende kvote for det følgende år efter følgende skema:

Overskridelsens omfang i forhold til tilladte landinger	Fradrag
De første 10%	Overskridelse x 1,00
De næste 10% op til i alt 20%	Overskridelse x 1,10
De næste 20% op til i alt 40%	Overskridelse x 1,20
Yderligere overskridelse over 40%	Overskridelse x 1,40

En nedsættelse svarende til overskridelsen x 1,00 finder dog anvendelse i alle tilfælde, hvor overskridelsen af de tilladte landinger er på 100 tons eller derunder.

Kvoten nedsættes med yderligere 3% af den mængde, der fiskes ud over de tilladte landinger, for hvert på hinanden følgende år, hvor de tilladte landinger overskrides med mere end 10%.«

4 Artikel 23, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik (EFT L 358, s. 59) har følgende ordlyd:

»Konstaterer Kommissionen, at en medlemsstat har overskredet de fiskerimuligheder, den har fået tildelt, foretager Kommissionen fradrag i denne medlemsstats fremtidige fiskerimuligheder.«

5 Artikel 105 i Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 af 20. november 2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik, om ændring af forordning (EF) nr. 847/96, (EF) nr. 2371/2002, (EF) nr. 811/2004, (EF) nr. 768/2005, (EF) nr. 2115/2005, (EF) nr. 2166/2005, (EF) nr. 388/2006, (EF) nr. 509/2007, (EF) nr. 676/2007, (EF) nr. 1098/2007, (EF) nr. 1300/2008, (EF) nr. 1342/2008 og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2847/93, (EF) nr. 1627/94 og (EF) nr. 1966/2006 (EUT L 343, s. 1) fastsætter følgende:

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

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

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

En nedsættelse svarende til overskridelsen x 1,00 finder dog anvendelse i alle tilfælde, hvor overskridelsen af den tilladte landing er på 100 tons eller derunder.

3. Ud over multiplikationsfaktoren i stk. 2 finder en multiplikationsfaktor på 1,5 anvendelse, hvis

a) en medlemsstat gentagne gange har overskredet sin kvote, tildeling eller andel af en bestand eller gruppe af bestande i lyset af de foregående to år, og disse overskridelser har givet anledning til de i stk. 2 omhandlede nedsættelser

b) de foreliggende videnskabelige, tekniske og økonomiske udtalelser og navnlig rapporterne fra STECF har fastslået, at overskridelsen udgør en alvorlig trussel for bevarelsen af den pågældende bestand,

c) bestanden er omfattet af en flerårig plan.

4. I tilfælde af en overskridelse af en kvote, tildeling eller andel af en bestand eller gruppe af bestande, som en medlemsstat i tidligere år har haft til rådighed, kan Kommissionen efter høring af den pågældende medlemsstat efter proceduren i artikel 119 nedsætte den pågældende medlemsstats fremtidige kvoter for at tage hensyn til overskridelsens omfang.

5. Hvis der ikke kan foretages en nedsættelse i henhold til stk. 1 og 2 af den kvote, tildeling eller andel af en bestand eller gruppe af bestande, der er overskredet, som sådan, fordi den kvote, tildeling eller andel af en bestand eller gruppe af bestande ikke eller ikke i tilstrækkeligt omfang står til rådighed for den pågældende medlemsstat, kan Kommissionen efter høring af den pågældende medlemsstat i det

eller de følgende år nedsætte den pågældende medlemsstats kvoter for andre bestande eller grupper af bestande i det samme geografiske område eller med den samme handelsværdi i overensstemmelse med stk. 1.

6. Detaljerede regler for anvendelse af denne artikel og især for fastsættelse af de pågældende mængder kan vedtages efter proceduren i artikel 119.«

6 I henhold til artikel 124 finder forordning nr. 1224/2009 anvendelse fra den 1. januar 2010.

Tvistens baggrund

7 Den anfægtede forordning indgår i en række gennemførelsesforordninger fra Europa-Kommissionen om fradrag i de fiskekvoter, der tildeles for et givet år, grundet overskridelser af de foregående års kvoter. Disse forordninger kan inddeles i fire grupper.

8 I 2002 og 2003 vedtog Kommissionen forordning (EF) nr. 2000/2002 af 8. november 2002 om tilpasning af visse fiskekvoter for 2002 i henhold til forordning (EF) nr. 847/96 (EFT L 308, s. 13) og forordning (EF) nr. 728/2003 af 25. april 2003 om tilpasning af visse fiskekvoter for 2003 i henhold til forordning (EF) nr. 847/96 (EUT L 105, s. 3). I disse forordninger, som er baseret på forordning nr. 2847/93 og nr. 847/96, foretog den fradrag i fiskekvoter, der var tildelt for et givet år, på grund af overskridelser af det foregående års kvoter.

9 I perioden 2004-2008 vedtog Kommissionen forordning (EF) nr. 762/2004 af 23. april 2004 om tilpasning af visse fiskekvoter for 2004 i henhold til forordning (EF) nr. 847/96 (EUT L 120, s. 8), forordning (EF) nr. 776/2005 af 19. maj 2005 om tilpasning af fiskekvoter for 2005 i henhold til forordning (EF) nr. 847/96 (EUT L 130, s. 7), forordning (EF) nr. 742/2006 af 17. maj 2006 om justering af fiskekvoter for 2006 i henhold til forordning (EF) nr. 847/96 (EUT L 130, s. 7), forordning (EF) nr. 609/2007 af 1. juni 2007 om tilpasning af visse fiskekvoter for 2007 i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 847/96 (EUT L 141, s. 33) samt forordning (EF) nr. 541/2008 af 16. juni 2008 om justering af visse fiskekvoter for 2008 i henhold til forordning (EF) nr. 847/96 (EUT L 157, s. 23). I disse forordninger, som er baseret på forordning nr. 2371/2002 og nr. 847/96, foretog Kommissionen fradrag i de fiskekvoter, der tildeles for et givet år, grundet overskridelser af det foregående års kvoter. Det fremgår af bilagene til disse forordninger, at Kommissionen i visse tilfælde ikke kunne nedsætte kvoterne forholdsmæssigt med overskridelserne, da disse fradrag ville have oversteget de kvoter, der var tildelt for det pågældende år. I disse tilfælde nedsatte Kommissionen blot de respektive kvoter for det pågældende år til nul uden at overføre restmængden til det efterfølgende år.

10 Da antallet af tilfælde, hvor Kommissionen ikke kunne nedsætte kvoterne forholdsmæssigt med overskridelserne, steg, ændrede den fremgangsmåde i forordning (EF) nr. 649/2009 af 23. juli 2009 om justering af visse fiskekvoter for 2009 som led i forvaltningen af fiskekvoter fra år til år (EUT L 192, s. 14). I lighed med de forordninger, der blev vedtaget i perioden 2004-2008, er denne forordning baseret på forordning nr. 2371/2002 og nr. 847/96. Imidlertid fastslog Kommissionen i niende betragtning til forordning nr. 649/2009, at det fulde fradrag forårsaget af overfiskning i 2008 skulle fratrækkes kvoterne, og at de fradrag, der ikke kunne foretages i 2009, skulle fradrages i kvoterne for 2010 og i givet fald efterfølgende år. Kommissionen angav desuden forskellen mellem på den ene side de mængder, der skulle fradrages på grund af overfiskning i 2008, og på den anden side størrelsen af de kvoter, der blev tildelt for 2009, i en kolonne med overskriften »restmængde« i en tabel, der er gengivet i bilag II til den pågældende forordning.

11 Endelig vedtog Kommissionen i 2010 den anfægtede forordning, som blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 9. november 2010. Denne forordning er baseret på artikel 105, stk. 1, i forordning nr. 1224/2009.

12 Femte og ottende betragtning til denne forordning har følgende ordlyd:

»(5) Ved […] forordning […] nr. 649/2009 […] blev visse fiskekvoter for 2009 nedsat på grund af overfiskning af kvoterne i 2008. For nogle medlemsstaters vedkommende var nedsættelserne større end deres respektive kvoter for 2009 og kunne derfor ikke foretages i deres helhed det pågældende år. For at sikre, at hele mængden bliver fratrukket også i sådanne tilfælde, bør de resterende mængder medregnes ved fastsættelsen af nedsættelserne af 2010-kvoterne.

[…]

(8) Da de nedsættelser, der skal foretages, gælder for overfiskning, som fandt sted i 2009 og dermed på et tidspunkt, hvor forordning […] nr. 1224/2009 endnu ikke gjaldt, bør der under hensyntagen til den retlige forudsigelighed kun foretages nedsættelser, der ikke er større end dem, der ville være blevet gennemført i henhold til de dagældende regler, nemlig artikel 5, stk. 2, i forordning […] nr. 847/96 om supplerende betingelser for forvaltningen af TAC og kvoter fra år til år.«

13 Den anfægtede forordnings artikel 1, stk. 1, fastsætter følgende:

»De fiskekvoter, der er fastsat ved forordning (EF) nr. 1226/2009, (EF) nr. 1287/2009, (EF) nr. 1359/2008 og (EU) nr. 53/2010, nedsættes som vist i bilaget.«

14 Bilaget til den anfægtede forordning indeholder en kolonne med overskriften »Manglende nedsættelser fra 2009 (f. 649/09)«, hvor nogle af de mængder, der angives i kolonnen med overskriften »restmængde« i bilag II til forordning nr. 649/2009, er gentaget.

15 I lighed med forordning nr. 649/2009 indeholder bilaget til den anfægtede forordning i øvrigt selv en tabel med en kolonne, der har overskriften »restmængde«, og som angiver de nedsættelser, Kommissionen ikke har kunnet foretage, fordi nedsættelserne var højere end de kvoter, der var tildelt for 2010.

Retsforhandlingerne og parternes påstande

16 Ved stævning registreret på Rettens Justitskontor den 2. februar 2010 har Kongeriget Spanien anlagt en sag med påstand om annullation af den anfægtede forordning i medfør af artikel 263 TEUF.

17 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet dels at indlede den mundtlige forhandling, dels, i medfør af foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, som omhandlet i procesreglementets artikel 64, anmodet Kommissionen om at besvare nogle spørgsmål. Kommissionen har efterkommet denne anmodning inden for den fastsatte frist.

18 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 23. april 2012.

19 Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede forordning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

21 Kommissionen nedsatte ved den anfægtede forordning visse fiskekvoter for medlemsstaterne for 2010. Den baserede denne forordning på artikel 105 i forordning nr. 1224/2009, som fandt anvendelse fra den 1. januar 2010. Denne bestemmelse fastsætter, at når Kommissionen har fastslået, at en medlemsstat har overskredet de kvoter, den har fået tildelt for et givet år, nedsætter den denne medlemsstats fremtidige kvoter. Den giver således Kommissionen mulighed for at nedsætte ikke kun de kvoter, der er tildelt for det år, der følger efter overfiskningen, men også de tildelte kvoter for de efterfølgende år. Kommissionen kan således i en forordning om nedsættelse af de kvoter, der er tildelt for et givet år, foretage nedsættelser ikke kun på grund af, at kvoterne er blevet overskredet året før, men også på grund af overskridelse af tidligere års kvoter, i det omfang de sidstnævnte overskridelser endnu ikke har medført tilsvarende nedsættelser.

22 Kongeriget Spaniens annullationssøgsmål er støttet på fire anbringender. Med det første anbringende gøres gældende, at artikel 105 i forordning nr. 1224/2009, hvorpå Kommissionen baserer den anfægtede forordning, ikke finder tidsmæssig anvendelse. Med det andet og tredje anbringende har Kongeriget Spanien foreholdt Kommissionen, at den har tilsidesat det strafferetlige legalitetsprincip, retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft af straffebestemmelser, der er mindre gunstige, ved at nedsætte kvoterne for 2010 grundet overskridelse af kvoter for ikke kun 2009, men også 2008, selv om de retsforskrifter, der var gældende før artikel 105 i forordning nr. 1224/2009, kun gav mulighed for nedsættelser, der vedrørte overskridelse af kvoter for 2009. Med det fjerde anbringende har Kongeriget Spanien gjort gældende, at Kommissionen ikke kan vælge, hvilken lov der finder anvendelse, ud fra det tidspunkt, hvor den beslutter sig for at påbegynde en undersøgelse af en adfærd.

Det første anbringende om, at artikel 105 i forordning nr. 1224/2009 ikke finder tidsmæssig anvendelse

23 Kongeriget Spanien har kritiseret Kommissionen for at have baseret den anfægtede forordning på artikel 105 i forordning nr. 1224/2009. Med den anfægtede forordning foretages der nedsættelser i visse kvoter på grund af overfiskning, som fandt sted før 2010. Derfor kan den ikke baseres på artikel 105 i forordning nr. 1224/2009, som fandt anvendelse fra den 1. januar 2010.

24 I denne forbindelse skal det indledningsvis bemærkes, at forordning nr. 1224/2009 ikke indeholder specifikke bestemmelser om den tidsmæssige anvendelse af artikel 105.

25 Der skal derfor anvendes de generelle regler for bestemmelsers tidsmæssige anvendelse, som sondrer mellem processuelle regler på den ene side og materielretlige regler på den anden (Domstolens dom af 12.11.1981, forenede sager 212/80-217/80, Meridionale Industria Salumi m.fl., Sml., s. 2735, præmis 9, af 6.7.1993, forenede sager C-121/91 og C-122/91, CT Control (Rotterdam) og JCT Benelux mod Kommissionen, Sml. I, s. 3873, præmis 22, og af 9.3.2006, sag C-293/04, Beemsterboer Coldstore Services, Sml. I, s. 2263, præmis 19-21). Artikel 105 i forordning nr. 1224/2009 fastsætter ordningen for nedsættelser af kvoter og er således en materielretlig regel.

26 Med hensyn til materielretlige regler fremgår det af fast retspraksis, at disse for at sikre overholdelsen af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal fortolkes således, at de kun omfatter forhold, som ligger efter deres ikrafttrædelse. Hvis det af deres ordlyd, formål eller opbygning imidlertid klart fremgår, at de også omfatter forhold, som ligger forud for deres ikrafttrædelse, kan materielretlige regler ligeledes omfatte forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen af disse regler (jf. i den retning Domstolens dom af 15.7.1993, sag C-34/92, GruSa Fleisch, Sml. I, s. 4147, præmis 22, samt dommen i sagen Beemsterboer Coldstore Services, nævnt ovenfor i præmis 25, præmis 21).

27 Det er således nødvendigt at undersøge, om det følger af opbygningen af forordning nr. 1224/2009 og af de formål, den forfølger, at artikel 105 skal tjene som retsgrundlag for den anfægtede forordning, når sidstnævnte nedsætter visse kvoter, der er tildelt for 2010, på grund af overskridelser, der fandt sted, før denne artikels tidsmæssige anvendelse den 1. januar 2010.

28 På denne baggrund må det først og fremmest fastslås, at Kommissionen ifølge den gældende lovgivning ikke kunne foretage fradrag i kvoter, der var tildelt for 2010, før den 15. januar 2010.

29 For det første blev de kvoter, der var tildelt for 2010, tildelt ved Rådets forordning (EU) nr. 53/2010 af 14. januar 2010 om fastsættelse for 2010 af fiskerimuligheder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande gældende for EU-farvande og EU-fartøjer i andre farvande, som er omfattet af fangstbegrænsninger, og om ændring af forordning (EF) nr. 1359/2008, (EF) nr. 754/2009, (EF) nr. 1226/2009 og (EF) nr. 1287/2009 (EUT L 21, s. 1, berigtigelse i EUT L 24, s. 14).

30 For det andet havde Kommissionen først adgang til alle omlysninger vedrørende fiskeriet i 2009 efter den 15. januar 2010. Det fremgår nemlig af artikel 33, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1224/2009, at medlemsstaterne ikke var forpligtet til at meddele data for fiskeriet i december måned 2009 før den 15. januar 2010.

31 Dernæst skal det bemærkes, at Kommissionen i 2010 ikke længere kunne basere den anfægtede forordning på retsgrundlaget fastsat i den lovgivning, der var gældende før artikel 105 i forordning nr. 1224/2009, dvs. artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 og artikel 5 i forordning nr. 847/96. I henhold til artikel 121, stk. 2, litra b), og artikel 121, stk. 1, i forordning nr. 1224/2009 var de ovennævnte bestemmelser ikke længere gældende fra den 1. januar 2010.

32 Det eneste retsgrundlag, som Kommissionen kunne basere den anfægtede forordning på, var derfor artikel 105 i forordning nr. 1224/2009. Hvis denne artikel blev fortolket således, at den ikke fandt anvendelse på overfiskning, der havde fundet sted før den 1. januar 2010, ville det indebære, at disse overskridelser af kvoterne ikke kunne medføre nedsættelser og derfor være uden konsekvenser. Dette ville imidlertid være i åbenbar strid med de mål, der forfølges med forordning nr. 1224/2009, navnlig målsætningen om fuldt ud at håndhæve begrænsningerne af fiskerimulighederne som nævnt i 43. betragtning til forordningen.

33 Kommissionen har derfor ikke begået nogen retlig fejl ved at basere den anfægtede forordning på artikel 105 i forordning nr. 1224/2009.

34 Denne konklusion kan ikke anfægtes ved det af Kongeriget Spanien fremførte argument om, at anvendelsen af artikel 105 i forordning nr. 1224/2009 på forhold, som lå forud for dens ikrafttrædelse, kunne føre til resultater, der var i strid med retssikkerhedsprincippet. Som det fremgår af ovenstående betragtninger, har Kommissionen nemlig pligt til at følge EU-lovgivers klare anvisninger og anvende artikel 105 i forordning nr. 1224/2009 fra og med den 1. januar 2010. Hvis anvendelsen af denne artikel på forhold, der lå forud for dens ikrafttrædelse, eller før den tidsmæssigt fandt anvendelse, viste sig at være problematisk i forhold til retssikkerhedsprincippet, ville det påhvile Kommissionen at fortolke den indskrænkende for at sikre, at dette primærretlige princip ikke blev tilsidesat.

35 Det første anbringende om, at artikel 105 i forordning nr. 1224/2009 ikke finder tidsmæssig anvendelse, må derfor forkastes.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og det strafferetlige legalitetsprincip

36 Med det andet anbringende har Kongeriget Spanien kritiseret Kommissionen for at have tilsidesat retssikkerhedsprincippet og det strafferetlige legalitetsprincip.

Retssikkerhedsprincippet

37 Kongeriget Spanien har kritiseret Kommissionen for at have tilsidesat retssikkerhedsprincippet ved at basere den anfægtede forordning på artikel 105 i forordning nr. 1224/2009 og dermed anvende en ny, mindre gunstig ordning på forhold, som fandt sted under den tidligere lovgivning.

38 Kritikken er således ikke rettet mod en anvendelse med tilbagevirkende kraft i udtrykkets egentlige forstand, dvs. at en bestemmelse foreskriver retsvirkninger, som er gældende før tidspunktet for dens ikrafttrædelse.

39 Som Kongeriget Spanien imidlertid med rette har gjort gældende, kan anvendelse af ny lovgivning på forhold, der opstod før tidspunktet for dens ikrafttrædelse, og som var omfattet af tidligere lovgivning, ligeledes være problematisk ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt. I et sådant tilfælde knyttes retsvirkninger for nutiden eller fremtiden til forhold, der er opstået i fortiden og derfor ikke længere kan ændres. Derfor er retssikkerhedsprincippet til hinder for anvendelsen af en ny og strengere lovgivning på forhold, der opstod under en tidligere mere gunstig lovgivning, da den berørte part kan påberåbe sig en berettiget forventning om, at den tidligere lovgivning fandt anvendelse (jf. i denne retning dommen i sagen Beemsterboer Coldstore Services, nævnt ovenfor i præmis 25, præmis 24).

40 Hvad angår den anfægtede forordning, der nedsætter visse kvoter, som var tildelt for 2010, på grund af tidligere års overfiskning, skal det bemærkes, at Kommissionen ved at basere den på artikel 105 i forordning nr. 1224/2009, der fandt anvendelse fra den 1. januar 2010, har anvendt en ny lovgivning på forhold, der opstod under og var omfattet af den tidligere lovgivning.

41 Retten skal således undersøge, om Kommissionen har underlagt denne overfiskning en mindre gunstig ordning end den, der var gældende på det tidspunkt, hvor overfiskningen fandt sted.

42 I denne forbindelse skal det for det første fastslås, at de multiplikationsfaktorer til beregning af nedsættelserne, der er fastsat i artikel 105 i forordning nr. 1224/2009, er mindre fordelagtige end dem, der var fastsat i artikel 5 i forordning nr. 847/96. Som det fremgår af ottende betragtning til den anfægtede forordning, har Kommissionen imidlertid ikke anvendt disse mindre fordelagtige multiplikationsfaktorer. I denne forbindelse har Kommissionen således fortolket artikel 105 i forordning nr. 1224/2009 på en måde, der sikrer, at retssikkerhedsprincippet overholdes (jf. ovenfor, præmis 34).

43 For det andet skal Retten undersøge Kongeriget Spaniens klagepunkt om, at Kommissionen i den anfægtede forordning foretog nedsættelser af visse kvoter, ikke kun på grund af, at kvoterne var blevet overskredet året før, men også på grund af overskridelse af et tidligere års kvoter, hvilket ikke ville have været muligt ifølge den lovgivning, der var gældende før artikel 105 i forordning nr. 1224/2009, som kun gav mulighed for nedsættelser for overskridelser af kvoter i det foregående år.

44 I den forbindelse skal det bemærkes, at den sidste bestemmelse, der trådte i kraft før artikel 105 i forordning nr. 1224/2009, var artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002.

45 Den sidstnævnte bestemmelse har følgende ordlyd: »[...] Kommissionen [foretager] fradrag i denne medlemsstats fremtidige fiskerimuligheder.« Ifølge denne bestemmelse kan Kommissionen således, når den har konstateret, at der foreligger en overskridelse af kvoterne for et givet år, foretage fradrag ikke kun i de kvoter, der tildeles for det følgende år, men også i kvoterne for de efterfølgende år, for så vidt som samtlige fradrag grundet overskridelser af kvoterne for et givet år ikke har kunnet foretages ved fradrag i kvoterne for det følgende år.

46 Denne fortolkning af artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 bekræftes ud fra formålsmæssige betragtninger. Som det fremgår af tredje og fjerde betragtning til denne forordning, har den bl.a. til formål at bevare og forvalte de levende akvatiske ressourcer samt sikre en bæredygtig udnyttelse af disse. Kun en tilgang, der gør det muligt at foretage samtlige fradrag på grund af overskridelser af kvoterne i de foregående år, er i overensstemmelse med disse målsætninger.

47 I øvrigt er en sådan fortolkning af artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 den eneste, der kan sikre, at princippet om forbud mod forskelsbehandling overholdes. Hvis der kun kunne foretages fradrag i de kvoter, der tildeles for året efter overskridelserne, risikerede de medlemsstater, der overholder deres kvoter, at blive forskelsbehandlet i forhold til de medlemsstater, der overskrider deres kvoter betydeligt. I det tilfælde, hvor overskridelserne af de kvoter, der er tildelt for et givet år, giver grundlag for fradrag, som er større end de kvoter, der blev tildelt for det følgende år, vil fordelen ved overfiskning være større, jo mere kvoterne overskrides. Det vil imidlertid ikke være acceptabelt, hvis en medlemsstat opnår en fordel ved en adfærd, som ikke alene er i strid med målsætningerne om at bevare og forvalte de levende akvatiske ressourcer samt sikre en bæredygtig udnyttelse af disse, men også udgør en illoyal adfærd over for de medlemsstater, der overholder deres kvoter.

48 I denne forbindelse har Kongeriget Spanien svaret, at den bestemmelse, som regulerede fradragene, indtil forordning nr. 1224/2009 fandt anvendelse fra den 1. januar 2010, ikke var artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002, men artikel 5 i forordning nr. 847/96, og at denne artikel kun giver mulighed for fradrag i »kvoterne [...] for det følgende år«. Ifølge denne bestemmelse kunne Kommissionen ikke foretage fradrag i kvoterne for et senere år end det, der fulgte umiddelbart efter året for de pågældende overskridelser.

49 Selv om det antages, at artikel 5 i forordning nr. 847/96 skal fortolkes på denne måde, hvilket næppe er i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet (jf. præmis 47 ovenfor), og der således foreligger en konflikt mellem denne artikel og artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002, vil det imidlertid være den løsning, der er anvendt i artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002, som finder anvendelse, og ikke løsningen i artikel 5 i forordning nr. 847/96.

50 Her skal der henvises til den kronologiske rækkefølge, hvori disse bestemmelser blev vedtaget. Først vedtog Rådet forordning nr. 2847/93, hvis artikel 23, stk. 1, bestemmer, at Kommissionen foretager fradrag i de kvoter, der står til en medlemsstats rådighed, såfremt den pågældende medlemsstat har overskredet sin kvote. Dernæst konkretiserede Rådet ordningen om fradrag i kvoterne i artikel 5 i forordning nr. 847/96, og endelig vedtog det forordning nr. 2371/2002. Artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 er således af nyere dato end artikel 5 i forordning nr. 847/96.

51 Da der ikke findes en særlig regel til regulering af forholdet mellem artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 og artikel 5 i forordning nr. 847/96, skal hovedreglen om, at den senere lov har forrang for den tidligere, anvendes. Eftersom der foreligger en konflikt mellem artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 og artikel 5 i forordning nr. 847/96, er det derfor artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002, der finder anvendelse. Denne opfattelse er i øvrigt i overensstemmelse med nittende betragtning til forordning nr. 2371/2002, hvorefter formålet med forordningen er at genoplive og styrke de vigtigste bestemmelser for kontrol, inspektion og håndhævelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik som fastsat i forordning nr. 2847/93.

52 I modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har fremført, ændres denne konklusion ikke af nittende betragtning til forordning nr. 2371/2002, hvorefter forordning nr. 2847/93 skal forblive i kraft, indtil alle fornødne gennemførelsesbestemmelser er vedtaget. Heraf har Kongeriget Spanien udledt, at artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 i mangel af gennemførelsesbestemmelser ikke var anvendelig.

53 Selv om det antages, at denne betragtning ikke udelukkende vedrører bestemmelserne i forordning nr. 2847/93, men også bestemmelserne i forordning nr. 847/96, kan det ikke udledes heraf, at artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 ikke fandt anvendelse fra tidspunktet for dens ikrafttræden. Denne betragtning vedrører nemlig udelukkende de situationer, hvori bestemmelserne i den tidligere lovgivning fortsat skal anvendes, indtil de fornødne gennemførelsesbestemmelser er vedtaget, når bestemmelserne i forordning nr. 2371/2002 ikke er tilstrækkelig konkrete. Formålet med denne betragtning er således at undgå et retligt tomrum.

54 For så vidt angår artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 er der imidlertid ikke nogen risiko for et sådant retligt tomrum.

55 Eftersom det fremgår af denne bestemmelse, at overskridelser af kvoter i et givet år kan medføre fradrag i kvoterne ikke kun det efterfølgende år, men også årene derefter, var den pågældende bestemmelse tilstrækkelig konkret. Det var derfor ikke nødvendigt at vedtage gennemførelsesbestemmelser i denne henseende.

56 Det er ganske vist korrekt, at artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 ikke fastlægger multiplikationsfaktorer med hensyn til beregningen af fradrag. Det var dog heller ikke nødvendigt at vedtage gennemførelsesbestemmelser i denne henseende. Eftersom artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 ikke fastlægger nye bestemmelser vedrørende beregning af fradragene, har denne bestemmelse ikke nogen indflydelse på de særlige regler om multiplikationsfaktorer, der er fastsat i artikel 5 i forordning nr. 847/96. I denne henseende afviger artikel 23, stk. 4, ikke fra artikel 5 i forordning nr. 847/96. Artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002, sammenholdt med de særlige regler for multiplikationsfaktorer i artikel 5 i forordning nr. 847/96, var således tilstrækkelig konkret til at finde anvendelse uden forudgående vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser.

57 Denne tilgang til fortolkningen af forholdet mellem de to bestemmelser underbygges i øvrigt af artikel 121 i forordning nr. 1224/2009, hvoraf det fremgår, at artikel 5 i forordning nr. 847/96 først blev ophævet på det tidspunkt, fra hvilket artikel 105 i forordning nr. 1224/2009, som indeholder en ny ordning med hensyn til multiplikationsfaktorer, fandt anvendelse.

58 Det argument, der er baseret på nittende betragtning til forordning nr. 2371/2002, bør derfor forkastes. Angående de tidsmæssige begrænsninger for fradragene fremgår det desuden af ovenstående betragtninger, at artikel 5 i forordning nr. 847/96, i modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har hævdet, ikke kan betragtes som en særlov i forhold til artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002.

59 Endelig skal Retten tage stilling til det af Kongeriget Spanien fremførte argument om, at det kan udledes af eksistensen af Rådets forordning (EF) nr. 338/2008 af 14. april 2008 om tilpasning af de torskekvoter, der skal tildeles Polen i Østersøen (underafsnit 25-32, EF-farvande) fra 2008 til 2011 (EUT L 107, s. 1) og Kommissionens forordning (EF) nr. 635/2008 af 3. juli 2008 om tilpasning af de torskekvoter, der skal tildeles Polen i Østersøen (underafsnit 25-32, EF-farvande) fra 2008 til 2011 efter Rådets forordning (EF) nr. 338/2008 (EUT L 176, s. 8), at Kommissionen ifølge den lovgivning, der var gældende før ikrafttrædelsen af forordning nr. 1224/2009, ikke var berettiget til at foretage fradrag i de kvoter, der var tildelt for et år senere end det år, der fulgte efter overskridelserne.

60 Som det fremgår af tredje betragtning til forordning nr. 338/2008, vedrører denne en situation, hvor Kommissionen i juli 2007 konstaterede, at torskefangster taget af fartøjer under polsk flag var tre gange større end de mængder, Polen oprindeligt havde indberettet, og at der var tale om en betydelig overskridelse af de kvoter, som denne medlemsstat var blevet tildelt. Endvidere fremgår det af niende og tiende betragtning til forordningen, at Rådet i denne situation besluttede at fravige bestemmelserne i artikel 5 i forordning nr. 847/96 og tillade, at disse overskridelser blev fratrukket kvoterne over en periode på fire år.

61 I modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har gjort gældende, kan det imidlertid ikke udledes af de ovennævnte betragtninger, at der ifølge den lovgivning, der var gældende før artikel 105 i forordning nr. 1224/2009, ikke kunne foretages fradrag i kvoter for et år senere end det år, der fulgte umiddelbart efter overskridelserne. Det skal især fremhæves, at tiende betragtning til forordning nr. 338/2008, ifølge hvilken undtagelsen var nødvendig for at mindske de socioøkonomiske konsekvenser »navnlig [...] i det første år«, er til hinder for en sådan fortolkning. Som det klart fremgår af denne betragtning, var det EU-lovgivers synspunkt, at overskridelse af kvoterne for et givet år ifølge den lovgivning, der var gældende før artikel 105 i forordning nr. 1224/2009, kunne medføre fradrag i de kvoter, der blev tildelt ikke kun for det følgende år, men også for årene derefter. Den undtagelse, der blev indført ved forordning nr. 338/2008, vedrører derfor ikke dette aspekt.

62 Følgelig vedrører den undtagelse, der er omhandlet i ovennævnte niende og tiende betragtning, et andet aspekt. Som det ligeledes fremgår af tiende betragtning til forordning nr. 338/2008, ønskede Rådet at undgå, at kvotenedsættelserne fik socioøkonomiske konsekvenser, som efter Rådets vurdering ville blive omfattende. Undtagelsen vedrører således, hvor meget der maksimalt kan fratrækkes pr. år. Forordningen fastsatte derfor en fordeling af kvotenedsættelserne over flere år.

63 Derfor må det argument, der vedrører eksistensen af forordning nr. 338/2008, forkastes.

64 Afslutningsvis må det konstateres, at Kommissionen allerede ifølge den lovgivning, der var gældende før artikel 105 i forordning nr. 1224/2009, var berettiget til at nedsætte kvoter, der blev tildelt for et givet år, ikke kun grundet overskridelser af det foregående års kvoter, men også overskridelser af tidligere års kvoter.

65 Følgelig bør klagepunktet om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet forkastes, uden at det er nødvendigt at undersøge, om Kommissionen i den anfægtede forordning har foretaget nedsættelser ikke blot grundet overskridelser af det foregående års kvoter, men også grundet overskridelser af kvoterne for et tidligere år.

Det strafferetlige legalitetsprincip

66 Hvad angår det strafferetlige legalitetsprincip kræver dette, at enhver sanktion, også selv om den ikke har karakter af straf, skal have en klar og utvetydig hjemmel (Domstolens dom af 25.9.1984, sag 117/83, Könecke, Sml. s. 3291, præmis 11, og af 11.7.2002, sag C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Sml. I, s. 6453, præmis 52).

67 I denne forbindelse skal det for det første bemærkes, at artikel 105 i forordning nr. 1224/2009 udgør en klar og utvetydig hjemmel, som giver mulighed for, at Kommissionen foretager nedsættelse af kvoter for et givet år ikke blot grundet overskridelser af det foregående års kvoter, men også grundet overskridelser af tidligere års kvoter.

68 Da retssikkerhedsprincippet i princippet er til hinder for, at Kommissionen anvender nye, mindre gunstige bestemmelser på forhold, som fandt sted under den tidligere og mere gunstige lovgivning, er det imidlertid også nødvendigt at undersøge, hvorvidt det strafferetlige legalitetsprincip giver Kommissionen mulighed for at foretage sådanne nedsættelser på grundlag af den lovgivning, der var gældende før artikel 105 i forordning nr. 1224/2009.

69 I denne forbindelse er det først nødvendigt at undersøge, om det strafferetlige legalitetsprincip finder anvendelse på fradrag som dem, der foreskrives i artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 og artikel 5 i forordning nr. 847/96. Retten skal derfor tage stilling til, hvorvidt disse fradrag udgør sanktionsforanstaltninger i dette princips forstand.

70 Indledningsvis skal det anføres, at fangstkvotesystemet har til formål at sikre, at fiskeressourcerne bevares og udnyttes på en bæredygtig måde. Fradrag i kvoterne har til formål at sikre, at kvoterne overholdes, og har således samme formål. Som Kongeriget Spanien med rette har gjort gældende, udelukker den omstændighed, at fradragene har et sådant formål, dog ikke, at der er tale om sanktioner i ovennævnte princips forstand, da sanktionsforanstaltninger ligeledes kan forfølge disse formål.

71 Det skal dog bemærkes, at en foranstaltning, der blot fastsætter en kompensation for en forårsaget skade og derfor begrænser sig til at genoprette status quo, ikke udgør en sanktionsforanstaltning i henhold til princippet om sanktionernes legalitet (jf. analogt Domstolens dom af 14.12.2000, sag C-110/99, Emsland-Stärke, Sml. I, s. 11569, præmis 56, og af 21.2.2006, sag C-255/02, Halifax m.fl., Sml. I, s. 1609, præmis 93). Retten skal derfor tage stilling til, om disse fradrag, der foreskrives i artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 og artikel 5 i forordning nr. 847/96, blot kompenserer for skader forårsaget af kvoteoverskridelserne, eller om de indeholder aspekter, der går ud over dette formål.

72 Artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 og artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 847/96 fastsætter blot fradrag, som udgør en direkte kompensation for kvoteoverskridelserne, og fastsætter således ikke en sanktion, dvs. en foranstaltning, der rækker ud over denne kompensation.

73 I denne forbindelse har Kongeriget Spanien fremsat det argument, at fradragene ikke udgør en foranstaltning, der direkte kan forbindes med bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne, eftersom Kommissionen foretager fradrag, selv om den samlede tilladte fangstmængde af den pågældende bestand ikke er overskredet på EU-plan. Derfor er der tale om en foranstaltning, der sanktionerer en medlemsstats adfærd, og den udgør dermed en sanktion.

74 Dette argument er ikke overbevisende. Først og fremmest skal det bemærkes, at fangstkvoteordningen fastsætter et decentraliseret kontrolsystem, hvor det påhviler medlemsstaterne at sikre, at de kvoter, som de bliver tildelt, ikke overskrides. Hvis der kun blev foretaget fradrag i medlemsstaternes kvoter under to forudsætninger, for det første, at en medlemsstat havde overskredet sine kvoter, og for det andet, at den samlede tilladte fangstmængde på EU-plan var overskredet, ville dette imidlertid kunne forringe selve effektiviteten af kvoteordningen. Med en sådan tilgang ville medlemsstaterne kunne berettige overskridelsen af deres kvoter ved efterfølgende at gøre gældende, at de samlede tilladte fangstmængder på EU-plan ikke var blevet overskredet. En sådan tilgang kunne tilskynde medlemsstaterne til at undlade at føre streng kontrol med de kvoter, de var blevet tildelt, da en overskridelse ikke nødvendigvis ville få nogen konsekvens. Dette ville følgelig øge risikoen for en overskridelse af de samlede tilladte fangstmængder også på EU-plan. Desuden bemærkes, at en overskridelse af kvoterne giver den pågældende medlemsstat en urimelig fordel. Således har fradragene ligeledes en kompenserende virkning i forhold til de medlemsstater, der overholder deres kvoter. I denne forbindelse gøres opmærksom på, at medlemsstaterne har mulighed for at overskride en kvote, hvis de aftaler en udveksling af kvoter med en anden medlemsstat, før kvoten for den pågældende bestand er opfisket (jf. i denne retning Domstolens dom af 20.3.1990, sag C-62/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 925, præmis 20). Kongeriget Spanien havde således kunnet forhandle om en sådan udveksling, som ville have berettiget en overskridelse af dets oprindelige kvoter uden at øge risikoen for, at de samlede tilladte fangstmængder på EU-plan blev overskredet, og uden at give det en urimelig fordel i forhold til de medlemsstater, der overholdt deres kvoter.

75 At der ikke tages hensyn til den samlede fangstmængde på EU-plan, følger således af karakteren og opbygningen af en ordning, som dels tildeler individuelle kvoter til hver enkelt medlemsstat, dels fastsætter et decentraliseret kontrolsystem. I modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har hævdet, kan det ikke udledes heraf, at fradragene ikke direkte kan forbindes med bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne. Heraf følger, at Kommissionens fradrag i kvoterne udgør en kompenserende foranstaltning og ikke en sanktion, til trods for at den nedsætter kvoterne uden hensyntagen til, hvorvidt de samlede tilladte fangstmængder på EU-plan er blevet opfisket.

76 Med hensyn til artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 og artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 847/96 er det korrekt, at de fastsætter multiplikationsfaktorer for beregning af fradragene. Disse multiplikationsfaktorer kan imidlertid ikke anses for sanktioner, som går videre end formålet om kompensation. Som Kommissionen med rette har anført, har disse multiplikationsfaktorer til formål at sikre fuld godtgørelse for de skader, som skyldes overfiskning. Overfiskning har en negativ indvirkning på den pågældende bestands reproduktionsevne, hvilket kan sinke retableringen af og føre til nedgang i bestanden.

77 I modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har gjort gældende, kan denne argumentation ikke drages i tvivl af den omstændighed, at der anvendes multiplikationsfaktorer ved overskridelse af kvoter for bestande, for hvilke der ikke er truffet foranstaltninger til genopretning af bestanden. Genopretningsplanerne vedrører nemlig de bestande, der ligger under en sikker biologisk grænse, og har til formål at sikre, at disse bestande atter kommer inden for sikre biologiske grænser. Nedsættelsen af kvoterne har derimod til formål at sikre bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne. De skal således sikre, at bestandene holdes inden for sikre, biologiske grænser. Heraf følger, at overskridelse af kvoterne i sig selv berettiger til kvotenedsættelser, der sikrer fuld godtgørelse for de skader, der er forårsaget af overfiskningen.

78 De fradrag, der er fastsat i artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 og artikel 5 i forordning nr. 847/96, udgør følgelig ikke sanktioner og er derfor ikke omfattet af det strafferetlige legalitetsprincip.

79 I modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har hævdet, har ottende betragtning til forordning nr. 847/96 ingen betydning for denne konklusion. Det er ganske vist korrekt, at formålet med fradragene ifølge denne betragtning er, at kvoteoverskridelserne bør »straffes«. Deraf kan imidlertid ikke udledes, at EU-lovgiver anså det for at være repressive sanktioner. En sådan fortolkning af denne betragtning modsiges navnlig af 43. betragtning til forordning nr. 1224/2009. Selv om denne senere forordning fastsætter en strengere ordning med hensyn til multiplikationsfaktorer end ordningen i artikel 5 i forordning nr. 847/96, fremgår det af 43. betragtning, at formålet med kvotenedsættelserne er at udbedre de skader, overfiskningen har påført de pågældende fiskeressourcer og de andre medlemsstater, og genoprette situationen, som den var, før overfiskningen fandt sted. Under alle omstændigheder kan karakteren af kvotenedsættelserne ikke afhænge af indholdet af ottende betragtning til forordning nr. 847/96, men bør vurderes i lyset af de objektive kriterier nævnt ovenfor i præmis 71-78.

80 Selv om det strafferetlige legalitetsprincip fandt anvendelse på de fradrag, der er fastlagt i artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 og artikel 5 i forordning nr. 847/96, må det følgelig konstateres, at dette princip ikke er til hinder for, at Kommissionen lægger disse bestemmelser til grund for at foretage fradrag i kvoter, der er tildelt for et givet år, ikke kun på grund af, at kvoterne er blevet overskredet året før, men også på grund af overskridelse af tidligere års kvoter.

81 Artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 og artikel 5 i forordning nr. 847/96 giver nemlig ikke alene hjemmel til at foretage disse fradrag, de er også tilstrækkelig klare og præcise. Som der er gjort rede for i præmis 43-64 ovenfor, kan det ved at sammenholde disse bestemmelser udledes, at Kommissionen senest ved ikrafttrædelsen af artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 var berettiget til, når den havde konstateret overskridelse af kvoter for et givet år, at foretage fradrag ikke kun i kvoter, der var tildelt for det følgende år, men også i kvoter, der blev tildelt for de efterfølgende år. På baggrund af ordlyden af artikel 23, stk. 4, i forordning nr. 2371/2002 og af den omstændighed, at kun denne fortolkning kan anses for at være i overensstemmelse med princippet om forbud mod forskelsbehandling og med de formål, som forordningen forfølger, kan Kongeriget Spanien ikke gøre en rimelig tvivl gældende i denne henseende.

82 Denne konstatering berøres ikke af, at Kommissionen i perioden 2004-2008 kun foretog fradrag i kvoter, der var tildelt for året efter overskridelsen (jf. præmis 9 ovenfor). Spørgsmålet om, hvorvidt et retsgrundlag er klart og utvetydigt, skal bedømmes ud fra objektive kriterier og afhænger således ikke af Kommissionens fortolkning.

83 Følgelig bør klagepunktet om, at det strafferetlige legalitetsprincip er blevet tilsidesat, ligeledes forkastes som ubegrundet.

84 Det andet anbringende må således forkastes i det hele.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft af straffebestemmelser, der er mindre gunstige

85 Med det tredje anbringende har Kongeriget Spanien kritiseret Kommissionen for at have tilsidesat princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft af straffebestemmelser, der er mindre gunstige, ved at anvende den strengere ordning i artikel 105 i forordning nr. 1224/2009 på forhold, der fandt sted under den tidligere lovgivning.

86 Dette anbringende bør ligeledes forkastes. For det første fremgår det af præmis 70-79 ovenfor, at kvotenedsættelserne ikke er af repressiv karakter. For det andet har Kommissionen, som anført i præmis 37-64 ovenfor, ikke anvendt en strengere ordning end den, der var gældende før artikel 105 i forordning nr. 1224/2009.

Det fjerde anbringende om, at Kommissionen ikke har mulighed for at vælge retsgrundlag

87 Med det fjerde anbringende har Kongeriget Spanien i det væsentlige hævdet, at Kommissionen ikke har mulighed for at vælge, hvilken bestemmelse den anvender som grundlag for en retsakt som den anfægtede forordning. For at udelukke, at dette sker, skal artikel 105 i forordning nr. 1224/2009 ikke anvendes ved kvoteoverskridelser, der fandt sted før den 1. januar 2010.

88 Dette anbringende er ubegrundet.

89 Som anført i præmis 27-33 ovenfor, har Kommissionen ikke haft mulighed for at vælge retsgrundlaget for vedtagelsen af den anfægtede forordning. Artikel 105 i forordning nr. 1224/2009 var den eneste bestemmelse, som Kommissionen kunne anvende som grundlag for en forordning om nedsættelse af kvoterne for 2010.

90 I denne forbindelse skal det ligeledes bemærkes, at Kommissionen, i modsætning til, hvad den har gjort gældende, ikke har mulighed for at vælge, hvorvidt artikel 105 i forordning nr. 1224/2009 skal anvendes eller ikke. Den er i princippet forpligtet til at anvende de regler, der er fastsat i denne artikel. Kun hvis det er påkrævet i henhold til de primærretlige principper som f.eks. retssikkerhedsprincippet, kan den foretage en restriktiv fortolkning af denne bestemmelse for at sikre, at primærretten overholdes.

91 Således bør det fjerde anbringende ligeledes forkastes og Kommissionen følgelig frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

92 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

93 Da Kongeriget Spanien har tabt sagen, og Kommissionens har nedlagt påstand om, at det tilpligtes at betale sagens omkostninger, bør Kongeriget Spanien pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.

Czúcz Labucka Gratsias

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. november 2012.

Underskrifter