Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 21. maj 2015 [1]

Forenede sager C-124/13 og C-125/13

Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen
mod

Rådet for Den Europæiske Union

»Fælles fiskeripolitik — annullationssøgsmål — Rådets forordning (EU) nr. 1243/2012 om fastlæggelse af en langsigtet plan for torskebestande og for fiskeri efter disse bestande — retsgrundlag — anvendelsesområdet for artikel 43, stk. 2 og 3, TEUF — tekniske gennemførelsesforanstaltninger«

1. Nærværende sager omhandler generelt sagt uenigheden mellem EU-institutionerne med hensyn til den rolle, som Europa-Parlamentet efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse bør spille i forbindelse med proceduren for vedtagelse af flerårige planer under den fælles fiskeripolitik. Inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse udgjorde artikel 37 EF retsgrundlaget for foranstaltninger vedrørende fiskeriet (og landbruget). I henhold til denne bestemmelse indtog Rådet hovedrollen ved at vedtage foranstaltninger, mens Parlamentet kun blev hørt og dermed havde begrænset betydning. Det er ikke længere tilfældet, eftersom også den fælles fiskeripolitik nu er blevet underlagt den almindelige lovgivningsprocedure.

2. I denne sammenhæng har Parlamentet og Kommissionen hver især anlagt et annullationssøgsmål vedrørende Rådets forordning (EU) nr. 1243/2012 om ændring af forordning (EF) nr. 1342/2008 om fastlæggelse af en langsigtet plan for torskebestande og for fiskeri efter disse bestande (herefter »den anfægtede forordning«) [2]. Det skyldes, at Rådet fjernede to bestemmelser fra Kommissionens oprindelige forslag [3], som var blevet forelagt Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure på grundlag af artikel 43, stk. 2, TEUF. Rådet besluttede derefter at vedtage disse to bestemmelser særskilt i en retsakt baseret på artikel 43, stk. 3, TEUF. I henhold til denne bestemmelse har Rådet beføjelse til at vedtage foranstaltninger vedrørende fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder.

3. Nærværende sag har til formål at afgøre, om Rådet lovligt kunne gøre dette.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Forordning af 19.12.2012 (EUT L 352, s. 10).

3 — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1342/2008 af 18.12.2008 om fastlæggelse af en langsigtet plan for torskebestande og for fiskeri efter disse bestande (COM(2012) 498 final (herefter »Kommissionens forslag«)).

I – **Retsgrundlag**

A – *Traktatbestemmelser*

4. Artikel 43, stk. 2, TEUF bestemmer:

»Europa-Parlamentet og Rådet fastsætter efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg den fælles ordning for markederne for landbrugsvarer, der er nævnt i artikel 40, stk. 1, samt de øvrige bestemmelser, der er nødvendige for at virkeliggøre målsætningerne for den fælles landbrugs- og fiskeripolitik.«

5. Artikel 43, stk. 3, TEUF bestemmer:

»Rådet vedtager på forslag af Kommissionen foranstaltninger vedrørende fastsættelse af priser, afgifter, støtte og kvantitative begrænsninger samt vedrørende fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder.«

B – *Grundforordningen*

6. Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik (herefter »grundforordningen«)[4] fastsætter rammen for foranstaltninger, der gennemføres inden for fiskeriet, og fastlægger grundprincipperne for disse foranstaltninger.

7. I sjette betragtning til grundforordningen anføres følgende:

»Det bliver lettere at opnå den tilstræbte bæredygtige udnyttelse, hvis fiskeriet forvaltes for flere år ad gangen ved hjælp af flerårige forvaltningsplaner for bestandene ved eller inden for sikre biologiske grænser. For bestande uden for sikre biologiske grænser, er det en absolut prioritet, at der vedtages flerårige genopretningsplaner. I tråd med den videnskabelige rådgivning kan det blive nødvendigt med væsentlige fiskeriindsatsbegrænsninger for disse bestande.«

8. I syvende betragtning til grundforordningen anføres følgende:

»I disse flerårige planer bør der opstilles mål for en bæredygtig udnyttelse af de pågældende bestande og fastsættes fangstregler, der regulerer, hvordan den årlige fangstmængde og/eller fiskeriindsatsbegrænsning skal beregnes, ligesom der bør fastsættes andre specifikke forvaltningsforanstaltninger under hensyntagen også til indvirkningen på andre arter.«

9. I artikel 1 i grundforordningen defineres anvendelsesområdet for den fælles fiskeripolitik som følger:

»1. Den fælles fiskeripolitik omfatter bevarelse, forvaltning og udnyttelse af levende akvatiske ressourcer, akvakultur og forarbejdning og afsætning af fiskevarer og akvakulturprodukter, for så vidt disse aktiviteter udøves på medlemsstaternes område eller i EF-farvande eller af EF-fiskerfartøjer eller, med forbehold af flagstatens primære ansvar, af borgere i medlemsstaterne.

2. Den fælles fiskeripolitik fastsætter sammenhængende foranstaltninger vedrørende:

a) bevarelse, forvaltning og udnyttelse af levende akvatiske ressourcer

[…]«

4 — Rådets forordning af 20.12.2002 (EFT L 358, s. 59).

10. I grundforordningens artikel 2 defineres målene for den fælles fiskeripolitik som følger:

»1. Den fælles fiskeripolitik skal sikre, at de levende akvatiske ressourcer udnyttes på en økonomisk, miljømæssigt og socialt bæredygtig måde.

Med henblik herpå anvender EF en forsigtighedstilgang ved at træffe foranstaltninger til at beskytte og bevare de levende akvatiske ressourcer, sikre en bæredygtig udnyttelse af disse ressourcer og begrænse fiskeriets indvirkning på de marine økosystemer mest muligt. EF skal tilstræbe, at fiskeriet efterhånden forvaltes efter økosystembaserede principper. EF skal tilstræbe at bidrage til at skabe et effektivt fiskeri i en økonomisk levedygtig og konkurrencedygtig fiskeri- og akvakultursektor, hvor de, der er afhængige af fiskeriet, sikres en rimelig levestandard, samtidig med at der tages hensyn til forbrugerinteresserne.

2. Den fælles fiskeripolitik skal følge nedenstående principper om god forvaltningspraksis:

[…]

b) en beslutningsproces, der er baseret på sund videnskabelig rådgivning, som giver rettidige resultater

[…]

d) overensstemmelse med andre EF-politikker, navnlig miljø-, social-, regional-, udviklings-, sundheds- og forbrugerbeskyttelsespolitikken«

11. I artikel 4 defineres de foranstaltningstyper, der skal træffes for at nå den fælles fiskeripolitiks mål. Foranstaltninger træffes under hensyn til foreliggende videnskabelig, teknisk og økonomisk rådgivning og især de rapporter, der udarbejdes af Den Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeri. De kan navnlig omfatte foranstaltninger for de enkelte bestande eller grupper af bestande til begrænsning af fiskeridødeligheden og fiskeriets indvirkning på miljøet ved i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2:

»[…]

a) at der vedtages genopretningsplaner efter artikel 5

b) at der vedtages forvaltningsplaner efter artikel 6

c) at der opstilles mål for en bæredygtig udnyttelse af bestande

d) at fangsterne begrænses

e) at det fastsættes, hvor mange og hvilke typer fiskerfartøjer der må fiske

f) at fiskeriindsatsen begrænses

g) at der vedtages tekniske foranstaltninger, herunder:

   i) foranstaltninger vedrørende fiskeredskabers konstruktion, antal og størrelse af fiskeredskaber om bord, deres anvendelsesmåde samt sammensætningen af de fangster, der må beholdes om bord ved fiskeri med sådanne redskaber

   […]

h) at skabe incitamenter, herunder også økonomiske, til fremme af mere selektivt fiskeri eller fiskeri med begrænset indvirkning

[…]«.

12. Artikel 5 omhandler genopretningsplaner. Den bestemmer:

»1. Rådet vedtager som en prioritet genopretningsplaner for fiskeri efter bestande, der er uden for sikre biologiske grænser.

2. Målet for genopretningsplanerne er at sikre genopretning af bestande, til de er inden for sikre biologiske grænser.

De skal omfatte bevarelsesreferencepunkter, bl.a. mål, ud fra hvilke det vurderes, om en bestand igen er kommet inden for sikre biologiske grænser.

Målene udtrykkes i:

a) populationsstørrelse og/eller

b) udbytte på lang sigt og/eller

c) fiskeridødelighed og/eller

d) fangststabilitet

[…]

3. […]

Genopretningsplanerne skal være flerårige og angive den forventede tidsramme for opfyldelsen af de opstillede mål.

4. Genopretningsplanerne kan omfatte enhver foranstaltning som omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra c) til h), samt fangstregler, der består af et på forhånd fastlagt sæt af biologiske parametre til styring af fangstgrænserne.

Genopretningsplanerne skal omfatte begrænsninger af fiskeriindsatsen medmindre dette ikke er nødvendigt for at opfylde formålet med planen.

[…]«

C – *Forordning (EF) nr. 1342/2008*[5]

13. Forordning nr. 1342/2008 om fastlæggelse af en langsigtet plan for torskebestande og for fiskeri efter disse bestande og om ophævelse af forordning (EF) nr. 423/2004 (herefter »torskeplanen«) blev vedtaget af Rådet på baggrund af et forslag fra Kommissionen og efter høring af Parlamentet i overensstemmelse med artikel 37 EF.

5 — Rådets forordning af 18.12.2008 (EUT L 348, s. 20).

14. I syvende betragtning til forordning nr. 1342/2008 anføres følgende:

»For at sikre, at fiskeridødelighedsmålene nås, og for at bidrage til at reducere udsmid bør også fiskerimuligheder udtrykt som fiskeriindsats fastsættes på niveauer, der er forenelige med den flerårige strategi. Sådanne fiskerimuligheder bør i videst muligt omfang fastsættes efter fiskeredskabstype på basis af nuværende fiskeripraksis. Forvaltningsordningens effektivitet bør regelmæssigt tages op til revision, og det bør navnlig sikres, at ordningen for regulering af fiskeriindsatsen revideres, når torskebestandene har nået et niveau, som muliggør en udnyttelse, der giver det maksimale bæredygtige udbytte.«

15. I niende betragtning til forordningen anføres følgende:

»Fastlæggelse og tildeling af fangstbegrænsninger, fastsættelse af minimums- og forsigtighedsniveauer for bestandene og fiskeridødelighedsniveauet samt den maksimale tilladte fiskeriindsats for hver indsatsgruppe pr. medlemsstat og udelukkelse af visse grupper af fartøjer fra den indsatsordning, der er fastlagt i denne forordning, er foranstaltninger af afgørende betydning i den fælles fiskeripolitik. Rådet bør forbeholde sig ret til selv og direkte at udøve gennemførelsesbeføjelser for så vidt angår disse specifikke spørgsmål.«

16. I henhold til forordningens artikel 1 opstilles der ved forordningen en plan for fire torskebestande i fire geografiske områder, nemlig Kattegat, Nordsøen, Skagerrak og den østlige del af Den Engelske Kanal, farvandene vest for Skotland og Det Irske Hav.

17. I artikel 5 i forordning nr. 1342/2008 fastsættes følgende mål for den flerårige plan:

»1. Planen i artikel 1 skal sikre bæredygtig udnyttelse af torskebestandene på basis af det maksimale bæredygtige udbytte.

2. Målet i stk. 1 skal nås, samtidig med at fiskeridødeligheden for torsk bibeholdes som følger fordelt på de relevante aldersklasser […]

3. For torskebestanden i Nordsøen, Skagerrak og den østlige del af Den Engelske Kanal skal målet i stk. 1 nås, samtidig med at fiskeridødeligheden for torsk bibeholdes for de relevante aldersklasser som anført i artikel 8.«

18. For at nå det mål, der er fastsat ved artikel 5, fastsættes der i artikel 6-10 i forordning nr. 1342/2008 specifikke niveauer for de samlede tilladte fangstmængder (herefter »TAC'er«). I forordningens artikel 11-17 fastsættes begrænsninger for fiskerindsatsen.

19. Den version af forordning nr. 1342/2008, som var gældende, inden den blev ændret ved den anfægtede forordning, omfattede en artikel 9, som indeholdt bestemmelser vedrørende proceduren for fastsættelse af TAC'er, hvis de almindelige bestemmelser i forordningens artikel 7 og 8 ikke kan anvendes, fordi der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger. I forordningens artikel 12 fastsættes en metode for beregning af den maksimale tilladte fiskeriindsats.

D – *Den anfægtede forordning*

20. Kommissionens forslag om ændring af en række bestemmelser i forordning nr. 1342/2008 blev vedtaget den 12. september 2012. Forslaget var støttet på artikel 43, stk. 2, TEUF. Eftersom Kommissionen havde annonceret en mere omfattende revision på et senere tidspunkt, var Kommissionens forslag udformet som en midlertidig løsning på nogle af de mest akutte

problemer[6]. Forslaget blev fremsendt til Parlamentet og Rådet samt Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) på dagen for vedtagelsen.

21. Ud over de ændringer, som Rådet efterfølgende besluttede at vedtage i en særskilt forordning efter artikel 43, stk. 3, TEUF, vedrørte de foreslåede ændringer, som forklaret nedenfor, navnlig, men ikke alene den metode, som medlemsstaterne skal anvende, når de beregner fiskeriindsatsen (ændring af artikel 4), forenkling af proceduren for undtagelse af bestemte fartøjer fra fiskeriindsatsordningen (ændring af artikel 11 og indsættelse af artikel 11a-11d) og medlemsstaternes forpligtelser til at løse problemet med udsmid og sikre effektiv overvågning af og kontrol med de incitamenter, der er omhandlet i artikel 11 og 13 (ændring af artikel 14).

22. Den anfægtede forordning blev vedtaget den 19. december 2012 på grundlag af artikel 43, stk. 3, TEUF. Ved denne forordning ændrede Rådet artikel 9 og 12 i forordning nr. 1342/2008.

23. Begrundelsen for at vedtage den anfægtede forordning på grundlag af artikel 43, stk. 3, TEUF, i stedet for artikel 43, stk. 2, TEUF, er forklaret i ottende betragtning til forordningen:

»Ændringer til artikel 9 og 12 fastsætter detaljerede specifikke regler med henblik på fastsættelse af fiskerimuligheder udtrykt i TAC og begrænsninger af fiskeriindsatsen. De tilpasser de gældende regler for fastsættelse af fiskerimuligheder uden at ændre formålet med torskeplanen. Der er således tale om foranstaltninger vedrørende fastsættelse og fordeling af TAC'er og begrænsninger af fiskeriindsatsen, og de må hverken betragtes som bestemmelser om fastsættelse af den fælles ordning for markederne for fiskevarer eller som øvrige bestemmelser, der er nødvendige for at virkeliggøre målsætningerne for den fælles fiskeripolitik.«

24. Den anfægtede forordning erstatter artikel 9 i forordning nr. 1342/2008 og fastsætter en særlig procedure fastsættelse af TAC'er:

»1. Hvis der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger til, at TAC'erne kan fastsættes efter artikel 7, fastsættes TAC'erne for torskebestande i Kattegat, farvandene vest for Skotland og Det Irske Hav på grundlag af videnskabelig rådgivning. Hvis niveauet ifølge den videnskabelige rådgivning ligger mere end 20% højere end TAC'erne for året før, fastsættes TAC'erne dog 20% højere end for året før, og hvis niveauet ifølge den videnskabelige rådgivning ligger mere end 20% lavere end TAC'erne for året før, fastsættes TAC'erne 20% lavere end for året før.

2. Uanset stk. 1 kan Rådet, når der ifølge den videnskabelige rådgivning ikke bør være direkte fiskeri, og

a) bifangster bør minimeres eller reduceres til det lavest mulige niveau, og/eller

b) torskefangster bør reduceres til det lavest mulige niveau,

vedtage ikke at foretage en årlig tilpasning af TAC'en i det eller de efterfølgende år, på betingelse af, at den fastsatte TAC kun gælder for bifangst.

3. Hvis der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger til, at TAC'erne kan fastsættes efter artikel 8, fastsættes TAC'erne for torskebestande i Nordsøen, Skagerrak og den østlige del af Den Engelske Kanal ved at anvende denne artikels stk. 1 og 2 på tilsvarende vis, medmindre konsultationer med Norge fører til et andet TAC-niveau.

6 — Begrundelse, der ledsager forslaget (COM(2012) 498 final, s. 2-4).

4. Hvis det af den videnskabelige rådgivning fremgår, at anvendelsen af reglerne i artikel 8, stk. 1-4, ikke er hensigtsmæssig til opfyldelse af planens mål, kan Rådet uanset ovennævnte bestemmelser fastsætte et alternativt TAC-niveau.«

25. Artikel 12 i forordning nr. 1342/2008 blev også ændret ved den anfægtede forordning. I den ændrede affattelse bestemmer artikel 12, stk. 4 og 6:

»4. For så vidt angår samlede indsatsgrupper, hvis akkumulerede fangst beregnet i henhold til stk. 3, litra d), i procent er lig med eller overstiger 20%, foretages der årlige tilpasninger. Gruppernes maksimale tilladte fiskeriindsats beregnes ud fra en referenceværdi, der fastsættes således:

a) hvis artikel 7 eller 8 anvendes, ved på referenceværdien at anvende samme procenttilpasning som fastsat i de nævnte artikler for fiskedødelighed

b) hvis artikel 9 anvendes, ved at anvende samme procenttilpasning af fiskeriindsatsen som for tilpasningen af TAC'en i forhold til året før.

[…]

6. Uanset stk. 4 kan Rådet, hvis den maksimale tilladte fiskeriindsats er blevet reduceret fire år i træk, vedtage ikke at foretage en årlig tilpasning af den maksimale tilladte fiskeriindsats i det eller de efterfølgende år.«

II – **Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande**

26. Ved sit søgsmål i sag C-124/13 har Parlamentet nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede forordning annulleres.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27. Ved sit søgsmål i sag C-125/13 har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede forordning annulleres.

— Virkningerne af den annullerede rådsforordning opretholdes i en rimelig periode efter dommens afsigelse, dvs. i maksimalt et helt kalenderår, der begynder den 1. januar i året efter dommens afsigelse.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

28. Ved kendelse afsagt af præsidenten for Domstolen den 19. april 2013 er sag C-124/13 og sag C-125/13 blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen. Ved kendelse af 11.september 2013 gav præsidenten for Domstolen Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Republikken Polen tilladelse til at intervenere til støtte for Rådet i begge sager.

29. I sit fælles indlæg i sagerne har Rådet – med støtte fra de intervenerende regeringer for så vidt angår flere klagepunkter – nedlagt følgende påstande:

— Parlamentets og Kommissionens søgsmål afvises i deres helhed af materielle grunde.

— Parlamentet og Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— Subsidiært opretholdes virkningerne af den anfægtede forordning, såfremt og for så vidt som Domstolen annullerer den anfægtede forordning.

30. Skriftlige indlæg er indgivet af Parlamentet, Kommissionen og Rådet samt den spanske, den franske og den polske regering, som alle afgav mundtlige indlæg under retsmødet den 24. februar 2015.

III – **Analyse**

A – *Parternes hovedargumenter*

31. I sag C-124/13 har Parlamentet med sit eneste anbringende gjort gældende, at den anfægtede forordning er ulovlig, da den ikke blev vedtaget på et korrekt retsgrundlag. Parlamentet har gjort gældende, at forordningen i medfør af dens formål og indhold burde have været vedtaget på grundlag af artikel 43, stk. 2, TEUF, under anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure med Parlamentet som medlovgiver.

32. I denne forbindelse har Parlamentet navnlig anført, at en flerårig plan som den, der er tale om i de foreliggende sager, udgør et instrument til bevarelse og forvaltning af fiskebestande. Hver plan udgør en helhed, som kun indeholder bestemmelser om virkeliggørelsen af den fælles fiskeripolitiks målsætninger for bæredygtighed og bevarelse. Sådanne planer skal derfor vedtages i deres helhed i medfør af artikel 43, stk. 2, TEUF.

33. Parlamentet har endvidere anfægtet opsplitningen af Kommissionens forslag. Ifølge Parlamentet udgør opsplitningen en omgåelse af proceduren og tømmer den faste retspraksis om valg af retsgrundlag alt efter retsaktens tyngdepunkt for indhold. Opsplitningen af forslaget gjorde det muligt for Rådet kunstigt at vælge et særskilt retsgrundlag for visse elementer i den foreslåede retsakt, hvorimod disse ville have været omfattet af det ene retsgrundlag, som artikel 43, stk. 2, TEUF udgør, såfremt retsakten var blevet vedtaget i form af den oprindeligt foreslåede helhed.

34. Kommissionens søgsmål i sag C-128/13 er støttet på tre anbringender.

35. Kommissionen har med det første anbringende ligesom Parlamentet anfægtet retsgrundlaget for vedtagelsen af den anfægtede forordning. Ifølge Kommissionen kunne Rådet ikke lovligt opsplitte Kommissionens forslag og vedtage dele af det på grundlag af artikel 43, stk. 3, TEUF. Kommissionen har anført, at Rådet burde have baseret hele forslaget på artikel 43, stk. 2, eftersom nogle af bestemmelserne i den anfægtede forordning ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 43, stk. 3, fordi de har indvirkning på politiske valg på dette område.

36. Kommissionen har med sit andet anbringende anført, at Rådet ved at opsplitte forslaget og vedtage den anfægtede forordning har fulgt en beslutningsprocedure, der tilsidesatte Parlamentets og EØSU's institutionelle beføjelser, dvs. at Rådet tilsidesatte Parlamentets ret til at deltage i den almindelige lovgivningsprocedure og EØSU's ret til at blive hørt.

37. Endelig har Kommissionen med sit tredje anbringende anført, at Kommissionens eneret til at fremsætte forslag blev tilsidesat som følge af ændringen af retsgrundlaget for den anfægtede forordning. Denne tilsidesættelse skyldtes i det væsentlige, at ændringen i retsgrundlaget medførte en grundlæggende ændring af karakteren af Kommissionens forslag.

38. Rådet har – støttet af de intervenerende regeringer – bestridt sagsøgernes argumenter. Den anfægtede forordning udgør ifølge Rådet en foranstaltning vedrørende fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder og var som sådan korrekt støttet på artikel 43, stk. 3, TEUF. Det har anført, at de overvejelser, der førte til opsplitningen af Kommissionens forslag og vedtagelsen af en række bestemmelser ved en særskilt retsakt, vedrører forslagets formål og indhold. Rådet kan derfor ikke se, hvordan beslutningen om at opsplitte forslaget på nogen måde kan gribe ind i Kommissionens eneret til at fremsætte forslag.

B – *Sammenhæng*

39. Forfatningsmæssigt set kan betydningen af nærværende sager næppe overvurderes. Dette skyldes, at den omhandler det anvendelsesområde, der skal tillægges artikel 43, stk. 2 og 3, TEUF, for så vidt angår vedtagelse af foranstaltninger (lovgivningsmæssige og andre) vedrørende landbrug og fiskeri. I denne forbindelse vil Domstolens afgørelse med hensyn til anvendelsesområdet for disse bestemmelser have vidtrækkende konsekvenser for så vidt angår den rolle, som de forskellige institutioner spiller, og de beslutningsprocedurer, der benyttes på dette område. Ud fra dette institutionelle synspunkt siger det sig selv, at nærværende sager er af afgørende betydning.

40. Kernen i nærværende sager er mere specifikt at fastlægge EU-institutionernes respektive roller efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse i forbindelse med vedtagelsen af foranstaltninger på fiskeriområdet og navnlig de præcise forudsætninger for Rådets kompetence til at handle uden Parlamentet inden for dette område.

41. Det er korrekt, at retsgrundlaget for en bestemt EU-foranstaltning skal vurderes i hvert enkelt tilfælde. Det er også korrekt, at Domstolen endnu ikke har behandlet skillelinjen mellem artikel 43, stk. 2, og artikel 43, stk. 3, TEUF i forbindelse med interne EU-foranstaltninger. Domstolen har dog fastslået, hvordan disse bestemmelser bør fortolkes, når der er tale om EU's eksterne forbindelser. I en nylig dom vedrørende Den Europæiske Unions eksterne kompetencer i forbindelse med tildelingen af fiskerimuligheder til fartøjer, der fører Den Bolivariske Republik Venezuelas flag, i EU-farvande ud for Fransk Guyanas kyst[7], sondrede Domstolen mellem disse to retsgrundlag.

42. I denne dom fastslog Domstolen i det væsentlige, at vedtagelse af bestemmelser efter artikel 43, stk. 2, TEUF forudsætter en vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt de er nødvendige for at kunne virkeliggøre målsætningerne for de fælles politikker, der er reguleret ved EUF-traktaten. Særligt vigtigt er det, at denne vurdering indebærer en politisk afgørelse, der skal være forbeholdt EU-lovgiver.

43. Domstolen forklarede på den anden side videre, at situationen er en anden i forbindelse med artikel 43, stk. 3, TEUF, der er grundlaget for vedtagelsen af foranstaltninger vedrørende fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder. Ifølge Domstolen er det afgørende, at der efter dette retsgrundlag ikke kræves en tilsvarende vurdering af nødvendighed. Det skyldes, at foranstaltninger, der træffes efter denne bestemmelse, fortrinsvis er af teknisk karakter og skal træffes med henblik på at *gennemføre de bestemmelser, der er blevet vedtaget på grundlag af artikel 43, stk. 2, TEUF*.

44. Det er korrekt, at nærværende sager adskiller sig fra den sag, der førte til Venezuela-dommen, med hensyn til baggrund og i en vis udstrækning de retlige omstændigheder. Det kan dog ikke benægtes, at Domstolen – sat i Store Afdeling – ganske vist under disse andre omstændigheder – forklarede, hvordan artikel 43, stk. 2 og 3, skal fortolkes. Det er nu vigtigt at huske, at både retlige og økonomiske aktører efterlever Domstolens retspraksis, og tilpasser deres handlemåde hertil. Det gælder navnlig i denne særlige situation, hvor denne retspraksis spiller en afgørende rolle for lovgivningens udformning. Jeg mener derfor, at det af hensyn til retssikkerheden er vigtigt, at kræve,

7 — Dom Parlamentet og Kommissionen mod Rådet (C-103/12 og C-165/12, EU:C:2014:2400, præmis 50) (herefter »Venezuela-dommen«).

at en nylig dom afsagt af Domstolens Store Afdeling, skal efterleves, og at den fortolkning af artikel 43, stk. 2 og 3, TEUF, der er fastsat deri, skal følges. Jeg kan faktisk ikke se nogen begrundelse for, at denne fortolkning af disse bestemmelser ikke kan finde tilsvarende anvendelse i nærværende sager.

45. På denne baggrund skal betydningen af Venezuela-dommen for beslutningsproceduren i forbindelse med interne EU-foranstaltninger undersøges. Som jeg vil forsøge at illustrere, følger det af Venezuela-dommen, at artikel 43, stk. 3, TEUF skal forstås således, at den udgør retsgrundlaget for vedtagelsen af en særlig type gennemførelsesforanstaltninger, og at den som sådan er hierarkisk underordnet i forhold til det retsgrundlag, der fastsættes ved artikel 43, stk. 2, TEUF.

46. Inden jeg behandler den anfægtede forordning nærmere, vil jeg fremsætte nogle mere generelle bemærkninger vedrørende anvendelsesområdet for henholdsvis artikel 43, stk. 2, og artikel 43, stk. 3, TEUF. Endelig vil jeg kort behandle andre udestående spørgsmål, der er opstået i nærværende sager.

C – *Anvendelsesområdet for artikel 43, stk. 3, TEUF*

1. Artikel 43, stk. 3, TEUF i forhold til artikel 43, stk. 2, TEUF

a) Tvisten mellem parterne

47. Venezuela-dommen blev afsagt efter, at den skriftlige procedure i nærværende sager var afsluttet. I lyset af Domstolens konklusioner i den nævnte dom er det ikke overraskende, at sagsøgerne fastholdt deres anbringender, og at Rådet forsøgte at nedtone konsekvenserne af dommen for nærværende sag.

48. Begge sagsøgere har derfor fortsat gjort gældende, at artikel 43, stk. 3, TEUF er en undtagelse til artikel 43, stk. 2, TEUF og følgelig bør fortolkes snævert. Sidstnævnte udgør i det væsentlige det korrekte retsgrundlag for enhver lovgivningsmæssig foranstaltning, der er nødvendig for at nå den fælles fiskeripolitiks mål. Førstnævnte udgør på den anden side kun retsgrundlaget for de gennemførelsesforanstaltninger, der er anført deri, og navnlig for foranstaltninger vedrørende fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder. Kommissionen har dog indtaget en lidt mere fleksibel holdning, idet den har indrømmet, at artikel 43, stk. 3, TEUF også kunne udgøre det korrekte retsgrundlag for vedtagelsen af visse funktionsmæssigt relaterede foranstaltninger, der går videre end blot fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder. Ifølge sagsøgerne udgør foranstaltninger, der er vedtaget efter artikel 43, stk. 3, TEUF, under alle omstændigheder en særlig type gennemførelsesforanstaltninger, der skal vedtages i henhold til en særskilt procedure, som er fastsat i den nævnte bestemmelse. Parlamentet har navnlig fremhævet det forhold, at enhver afgørelse, der indebærer politiske valg, skal træffes efter artikel 43, stk. 2, TEUF under anvendelse af en lovgivningsprocedure, der involverer både Parlamentet og Rådet.

49. Sagsøgerne har også bestridt Rådets bogstavelige fortolkning af artikel 43, stk. 3, TEUF. Rådet har anført, at udtrykket »foranstaltninger vedrørende« og dets ækvivalenter i andre sprogversioner (navnlig på fransk) tydeligt indikerer, at bestemmelsen også skal omfatte visse regler, der går videre end blot fastsættelse af fiskerimuligheder. Parlamentet og Kommissionen har anført, at en sådan konklusion ikke kan drages alene ud fra bestemmelsens ordlyd uden hensyntagen til dens bredere sammenhæng.

50. Rådet har med støtte fra de intervenerende regeringer fortsat gjort gældende, at anvendelsen af udtrykket »Rådet vedtager [...] foranstaltninger vedrørende« i artikel 43, stk. 3, TEUF viser, at denne bestemmelse også kan udgøre retsgrundlaget for andre foranstaltninger end foranstaltninger vedrørende fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder. Artikel 43, stk. 3, TEUF dækker således ikke kun en kvantificeret ret til fiskeri, der kan udtrykkes på forskellige måder, som f.eks. en TAC, men også

funktionsmæssigt relaterede foranstaltninger. Ifølge Rådet udgør artikel 43, stk. 3, TEUF et særskilt, selvstændigt retsgrundlag og ikke en undtagelse til artikel 43, stk. 2, TEUF. Bestemmelsen er en lex specialis i forhold til den lex generalis, der er fastsat i artikel 43, stk. 2, TEUF, og bør derfor ikke fortolkes restriktivt.

51. Rådet har derfor bestridt sagsøgernes fortolkning, hvorefter den almindelige lovgivningsprocedure har forrang for retsakter, der er vedtaget efter artikel 43, stk. 3, TEUF. Rådet har derimod anført, at artikel 43, stk. 2 og 3, TEUF udgør selvstændige retsgrundlag, og at der ikke er noget hierarkisk forhold mellem dem. I denne forbindelse har Rådet også anfægtet argumentet om, at en foranstaltning, for så vidt som den vedrører mål i den fælles fiskeripolitik, skal være baseret på artikel 43, stk. 2, TEUF, og at foranstaltninger ikke kan vedtages på grundlag af artikel 43, stk. 3, TEUF, medmindre der først er truffet en afgørelse efter artikel 43, stk. 2, TEUF om politiske valg vedrørende den fælles fiskeripolitik [8].

b) Artikel 43, stk. 3, TEUF som særskilt retsgrundlag for gennemførelsesforanstaltninger

52. Jeg vil indledningsvis påpege, at både sagsøgerne og Rådet henviser til ordlyden og det historiske indhold af artikel 43, stk. 2, TEUF og artikel 43, stk. 3, TEUF samt til en systemisk og teleologisk fortolkning af disse bestemmelser, når de begrunder deres påstande. Disse argumenter kan efter min opfattelse anvendes til at forsvare begge synspunkter.

53. Selv om jeg samlet set har mere sympati for Rådets argumenter med hensyn til anvendelsesområdet for artikel 43, stk. 2, og artikel 43, stk. 3, TEUF, er det efter min opfattelse dog ikke tilstrækkeligt til at begrunde en afvigelse fra den skillelinje mellem disse bestemmelser, som Domstolen fastsatte i Venezuela-dommen.

54. Domstolens konklusioner i denne dom kan næppe beskrives som rene obiter dicta. Domstolen fastslog derimod – efter en detaljeret analyse af de relevante bestemmelser i traktaten og af formålet med og indholdet af den omhandlede erklæring i den nævnte sag [9] – at en selvstændig afgørelse, der er truffet på grundlag af EU's politiske interesser, hører ind under EU-lovgivers kompetence, og at artikel 43, stk. 3, TEUF finder anvendelse på fortrinsvis tekniske foranstaltninger, der gennemfører disse afgørelser [10].

55. Inden jeg analyserer den anfægtede forordning på grundlag af denne konklusion, vil jeg imidlertid fremsætte en række bemærkninger i lyset af de ordlydsrelaterede, kontekstuelle og teleologiske argumenter, som parterne har fremsat.

i) Konteksten

56. Umiddelbart kan jeg ikke se, hvorfor artikel 43, stk. 3, TEUF ikke kan fortolkes således, at bestemmelsen dækker en relativt bred vifte af foranstaltninger, der på en eller anden måde »vedrører« fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder [11]. Disse kunne omfatte foranstaltninger, der også på en eller anden måde er nødvendige for den faktiske fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder (såsom metoden til at fastsætte fangstgrænser eller begrænse fiskeriindsatsen, som er relevant i denne

8 — Det bemærkes, at Kommissionen faktisk har en mere nuanceret holdning i denne henseende. Den har anført, at Rådet kan anvende artikel 43, stk. 3, TEUF i forbindelse med ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, der har til formål at nå den fælles fiskeripolitiks mål, hvis der ikke er vedtaget en lovgivningsmæssig foranstaltning efter artikel 43, stk. 2, TEUF. Hvis en retsakt er vedtaget efter artikel 43, stk. 2, TEUF, er Rådet tværtimod bundet af denne ramme, når det vedtager foranstaltninger efter stk. 3.

9 — Venezuela-dommen, præmis 47-79.

10 — Navnlig dommens præmis 79-81.

11 — Jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Parlamentet og Kommissionen mod Rådet (C-103/12 og C-165/12, EU:C:2014:334) (herefter »generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i Venezuela-sagen«), særlig punkt 160, vedrørende ordlyden og fortolkningen heraf.

sammenhæng). Disse foranstaltninger kunne endda siges at være nødvendige for at nå den fælles fiskeripolitiks mål, for så vidt som de vedrører fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder. En kontekstuel læsning af både artikel 43, stk. 3, TEUF som en del af artikel 43 TEUF og i forhold til bestemmelsens historiske sammenhæng viser ikke klart, hvilken fortolkning der bør anvendes.

57. Mere specifikt er hensyntagen til den historiske sammenhæng efter min opfattelse ikke afgørende. Inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse var der ingen traktatbestemmelser, der specifikt omhandlede procedurerne for fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder. I stedet fastsatte grundforordningens artikel 20, stk. 1, proceduren for at træffe afgørelse »om fangst- og/eller fiskeriindsatsbegrænsninger og om tildelingen af fiskerimuligheder mellem medlemsstaterne samt om de betingelser, der skal gælde i forbindelse med sådanne begrænsninger«. Rådet skulle træffe disse foranstaltninger – dvs. fastsættelsen af fiskerimuligheder og visse tilknyttede foranstaltninger – på forslag af Kommissionen med kvalificeret flertal. Parlamentet var ikke involveret.

58. På dette punkt er det efter min opfattelse ikke indlysende, hvorfor der automatisk skal drages en parallel mellem grundforordningens artikel 20 og artikel 43, stk. 3, TEUF. Eller mellem artikel 37 EF og artikel 43, stk. 2, TEUF, for den sags skyld.

59. Som Rådet har anført, blev artikel 43, stk. 2, og 3, indført ved Lissabontraktaten med henblik på at erstattet én bestemmelse, artikel 37 EF, som inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse havde været retsgrundlaget for vedtagelsen af en lang række retsakter vedrørende både landbrug og fiskeri. Disse forhold alene synes ikke at underbygge den slutning, som EUF-traktatens forfattere ønskede at sikre, nemlig at artikel 43, stk. 2, TEUF nu skal anvendes i de tilfælde, hvor artikel 37 EF ville være blevet anvendt inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse.

60. Det er dog vanskeligt at ignorere ligheden mellem grundforordningens artikel 20 og artikel 43, stk. 3, TEUF. Anvendelsesområdet for artikel 43, stk. 3, TEUF forekommer umiddelbart snævrere end anvendelsesområdet for grundforordningens artikel 20, da førstnævnte i modsætning til sidstnævnte ikke nævner »de betingelser, der skal gælde«[12]. I betragtning af de væsentlige ændringer, der er gennemført med hensyn til traktatens arkitektur generelt og området for landbrug og fiskeri i særdeleshed, er det, som Rådet har anført, lige så sandsynligt, at ændringerne i traktaten afspejler forfatternes ønske om at forbeholde Rådet – uanset udvidelsen af den almindelige lovgivningsprocedure til dette område – visse specifikke (selvstændige) beføjelser, snarere end begrænsede gennemførelsesbeføjelser.

61. Dette fører mig videre til næste punkt. Ingen af parterne har bestridt, at traktatens forfattere bestemte, at den almindelige lovgivningsprocedure i artikel 43, stk. 2, TEUF skulle anvendes for den mere generelle kategori af foranstaltninger, nemlig foranstaltninger, der er nødvendige for at nå den fælles fiskeripolitiks mål, og at der skulle anvendes en ikke-lovgivningsmæssig procedure i henhold til artikel 43, stk. 3, TEUF for en bestemt type foranstaltninger (der ligesom den regelmæssige fastsættelse af TAC'er samtidig kan være nødvendige for at nå den fælles fiskeripolitiks mål). Der er dog betydelig uenighed med hensyn til forholdet mellem disse procedurer og de tilsvarende foranstaltninger.

12 — Ordlyden af artikel 43, stk. 3, TEUF ligger faktisk meget tæt på ordlyden af artikel III-231, stk. 3, i traktaten om en forfatning for Europa: »Rådet vedtager på forslag af Kommissionen europæiske forordninger eller afgørelser om fastsættelse af priser, afgifter, støtte og kvantitative begrænsninger samt om fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder.« Denne bestemmelse indeholdt i modsætning til grundforordningens artikel 20 fra 2002 ingen henvisning til »de betingelser, der skal gælde i forbindelse med [fangst- og fiskeribegrænsninger]. Denne bestemmelse henviser klart til bestemmelser på lavere niveauer (i modsætning til EU-retsakter), hvilket indikerer et hierarkisk forhold mellem lovgivningsinstrumenter og instrumenter, der med hensyn til præcedens er placeret på et lavere niveau end lovgivningsinstrumenter. Jf. også generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i Venezuela-sagen, punkt 168. Det betyder dog ikke automatisk, at disse instrumenter er indbyrdes afhængige, eller at det ene nødvendigvis er underordnet i forhold til det andet.

ii) Hierarkisk forhold eller ej?

62. Som allerede nævnt støtter Rådet og de intervenerende regeringer det synspunkt, at artikel 43, stk. 3, TEUF udgør et særskilt retsgrundlag og ikke bør anvendes for rent tekniske foranstaltninger, som f.eks. fastsættelse af TAC'er. Det kan næppe være afgørende, at artikel 43, stk. 3, TEUF er formuleret således, at bestemmelsen omfatter foranstaltninger »vedrørende fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder« og ikke er begrænset til eksempelvis at give Rådet beføjelse til at »fastsætte og fordele fiskerimuligheder«. På grundlag af ordlyden af denne bestemmelse kan både sagsøgernes fortolkning og Rådets fortolkning forsvares – lige (lidet) overbevisende.

63. På grundlag af ordlyden er der på den anden side intet til hinder for fra starten at udelukke muligheden for, at EU-institutionerne ved artikel 43, stk. 2 og 3, TEUF tildeles to særskilte kompetencer. Ved denne fortolkning kan disse to bestemmelser udelukke og supplere hinanden gensidigt. Jeg er ikke overbevist om, at alle andre kompetencer, der er omhandlet i traktaterne på landbrugs- og fiskeriområdet nødvendigvis skal fortolkes snævert eller være underordnet i forhold til lovgivningskompetencen, blot fordi traktatens forfattere besluttede at udvide anvendelsesområdet for den almindelige lovgivningsprocedure til at omfatte landbrug og fiskeri.

64. Domstolen har ikke desto mindre nu fastlagt et klart hierarki mellem disse bestemmelser. I Venezuela-dommen fastslog Domstolen, at foranstaltninger, der vedtages på grundlag af artikel 43, stk. 3, TEUF, fortrinsvis er af teknisk karakter og skal træffes med henblik på at *gennemføre* de bestemmelser, der er blevet vedtaget på grundlag af artikel 43, stk. 2, TEUF [13]. Efter en detaljeret undersøgelse af den omtvistede erklæring i den nævnte sag bemærkede Domstolen endvidere, at den omtvistede erklæring henhører under et af de kompetenceområder, som det tilkommer EU-lovgiver at træffe afgørelse om, jf. artikel 43, stk. 2, TEUF, netop fordi denne erklæring udgjorde en foranstaltning, som forudsætter, at der vedtages en selvstændig afgørelse, som skal udformes under hensyntagen til de politiske interesser, som Unionen forfølger med sine fælles politikker, herunder fiskeripolitikken [14].

65. Domstolen har således tilsyneladende accepteret, at artikel 43, stk. 3, TEUF fortrinsvis vedrører foranstaltninger svarende til foranstaltninger, der tidligere blev vedtaget i henhold til grundforordningens artikel 20, som skal træffes med jævne mellemrum (eksempelvis fastsættelse af TAC'er) [15]. Endvidere forstår jeg denne dom – og navnlig konklusionen vedrørende behovet for at forbeholde EU-lovgiver kompetence til at vedtage selvstændige afgørelser under hensyntagen til EU's politiske interesser – således, at artikel 43, stk. 3, TEUF kun finder anvendelse, såfremt der findes en tilknyttet foranstaltning efter artikel 43, stk. 2, TEUF.

66. Enhver *selvstændig* afgørelse, der involverer hensyntagen til politiske interesser, er med andre ord nu nødvendigvis omfattet af artikel 43, stk. 2, TEUF. I lyset af Domstolens konklusioner i Venezuela-dommen mener jeg, at enhver foranstaltning, der fastsætter rammen for fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder, nu er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 43, stk. 2, TEUF. Dette skyldes, at en sådan ramme ikke kan fortolkes som en foranstaltning, der alene har til formål at gennemføre en bestemmelse, der er vedtaget på et højere niveau under hensyntagen til EU's specifikke politiske interesser. Foranstaltninger, der vedtages efter artikel 43, stk. 3, TEUF, skal derfor være begrænset til foranstaltninger, der er tæt forbundet med definitionen af, hvem der må fiske hvad og hvor, og betingelser, der funktionsmæssigt er forbundet med disse spørgsmål (såfremt de udgør gennemførelsesforanstaltninger), mens foranstaltninger vedrørende andre aspekter af fiskerimuligheder ikke kan være omfattet af artikel 43, stk. 3, TEUF [16].

13 — Venezuela-dommen, præmis 50.

14 — Dommens præmis 79-81.

15 — Generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i Venezuela-sagen, punkt 164.

16 — Jf. i samme retning generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i Venezuela-sagen, punkt 169.

67. På denne baggrund er det min opfattelse, at de paralleller, der er draget mellem artikel 43, stk. 3, TEUF og gennemførelsesforskrifter støttet på artikel 291 TEUF, er korrekte. Foranstaltninger vedrørende fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder, der skal være i overensstemmelse med de retlige bestemmelser i den fælles fiskeripolitik, svarer til gennemførelsesforanstaltninger. Dette gælder, selv om de falder uden for anvendelsesområdet for »gennemførelsesretsakter« i den forstand, som dette udtryk er anvendt i artikel 291 TEUF. Denne tilgang og skillelinjen mellem de typer foranstaltninger, der kan vedtages efter henholdsvis artikel 43, stk. 2 og artikel 43, stk. 3, TEUF, blev bekræftet af Domstolen med Venezuela-dommen.

68. På baggrund af det ovennævnte skal det nu undersøges, om bestemmelserne i den anfægtede forordning, som blev udskilt af Kommissionens oprindelige forslag, er tekniske foranstaltninger – hvis vedtagelse ikke kræver en vurdering af nødvendighed – der har til formål at gennemføre bestemmelser vedtaget på grundlag af artikel 43, stk. 2, TEUF.

2. Den anfægtede forordning

69. Parlamentet og Kommissionen har principalt gjort gældende, at Rådet ikke anvendte det korrekte retsgrundlag for den anfægtede forordning. Det skyldes ifølge sagsøgerne, at bestemmelserne i den anfægtede forordning var blevet udskilt af Kommissionens oprindelige forslag om ændring af forordning nr. 1342/2008 og efterfølgende blev vedtaget på grundlag af artikel 43, stk. 3, TEUF i stedet for artikel 43, stk. 2, TEUF, som var retsgrundlaget for Kommissionens oprindelige forslag. Inden jeg behandler dette anbringende, vil jeg kort forklare formålet med flerårige planer, som eksempelvis den plan, der er omhandlet i forordning nr. 1342/2008, og som er ændret af den anfægtede forordning.

a) Hvad er flerårige planer, og hvad anvendes de til?

70. Indledningsvis bemærkes, at det overordnede formål med den fælles fiskeripolitik ubestrideligt er bæredygtig udnyttelse af de levende akvatiske ressourcer. I henhold til grundforordningens artikel 2 skal dette mål opnås ved at forvalte fiskeriet for flere år ad gangen ved hjælp af flerårige planer. Inden for rammerne af bæredygtighed fastlægges de specifikke foranstaltninger, der kræves for at genoprette bestande eller, hvis en bestand allerede er på et bæredygtigt niveau, for at opretholde bestanden på dette niveau, i flerårige planer.

71. Disse planer, herunder den plan, der er fastlagt for torsk i forordning nr. 1342/2008, omfatter en række specifikke bevarelsesforanstaltninger til støtte for den bæredygtige forvaltning af det pågældende fiskeri. De omfatter lukkede områder, strenge tekniske bestemmelser vedrørende netstørrelse og redskaber samt forskellige former for overvågning, inspektion og kontrol. Planerne er navnlig udformet, så de fastsætter mål for bæredygtig udnyttelse af de pågældende bestande. Der sker bl.a. via detaljerede regler for den årlige fastsættelse af TAC'er på den ene side og den maksimale tilladte fiskeriindsats på den anden side.

72. I overensstemmelse med grundforordningens artikel 5 og 6 skal både genopretningsplaner og forvaltningsplaner indeholde mål, ud fra hvilke en bestands status skal vurderes. Fangstregler [17] – som i henhold til grundforordningens artikel 5, stk. 4, består af et på forhånd fastlagt sæt af biologiske parametre til styring af fangstgrænserne – er valgfrie, mens begrænsning af fiskeriindsatsen principielt er obligatorisk for genopretningsplaner.

17 — Der er tilsyneladende uenighed om betydningen af udtrykket »fangstregler«. Det skyldes uden tvivl, at definitionen af dette udtryk i syvende betragtning til grundforordningen adskiller sig fra definitionen i grundforordningens artikel 5, stk. 4. Eftersom definitionen i grundforordningens artikel 5, stk. 4, er mest præcis, vil jeg i det følgende kun henvise til fangstregler i forbindelse med TAC'er og ikke til fiskeriindsats.

b) Metoden til at fastsætte TAC'er og fordeling af fiskeriindsats i tilfælde af utilstrækkelige data

73. Som det fremgår af det ovennævnte, er flerårige planer instrumenter til bevarelse af fiskebestande, som yder et vigtigt bidrag til den bæredygtige udnyttelse af disse bestande. I denne henseende er flerårige planer afgørende for virkeliggørelsen af målsætningerne for den fælles fiskeripolitik: De omsætter brede principper for bevarelse og bæredygtighed til praksis og afbalancerer dem i forhold til socioøkonomiske målsætninger. Dette er alle parter tilsyneladende enige om.

74. Ud over de flerårige planers afgørende betydning for virkeliggørelsen af målsætningerne for den fælles fiskeripolitik er alle parterne tilsyneladende enige om, at artikel 43, stk. 2, er det korrekte retsgrundlag for den anfægtede forordning, såfremt artikel 43, stk. 3, TEUF ikke er det korrekte retsgrundlag, og at ingen dele af Kommissionens oprindelige forslag følgelig bør udskilles. Ingen af parterne har gjort gældende, at der burde have været anført et dobbelt retsgrundlag for den anfægtede forordning.

75. Ifølge Domstolens faste praksis skal valget af retsgrundlag for en EU-retsakt foretages på grundlag af objektive forhold, som kan være genstand for en domstolskontrol, herunder ikke kun retsaktens formål og indhold, men også den lovgivningsmæssige sammenhæng [18].

76. Med hensyn til først sammenhængen var torskeplanen i overensstemmelse med forordning nr. 1342/2008 i det hele støttet på artikel 37 EF. Eftersom det forfatningsmæssige landskab på fiskeområdet siden er blevet ændret betydeligt [19], forekommer det forhastet alene på dette grundlag at konkludere, at efterfølgende ændringer af denne plan nødvendigvis skal støttes på artikel 43, stk. 2, TEUF.

77. Problemet i nærværende sag ligger dog ikke i selve identifikationen af det primære formål med eller indholdet af den anfægtede forordning. Som det fremgår af betragtningerne til den anfægtede forordning, har den til formål at tilpasse specifikke regler for en detaljeret metode til den årlige fastsættelse af TAC'er og begrænsninger af fiskeriindsatsen på en måde, som afspejler behovet for fleksibilitet i forbindelse med fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder på grundlag af videnskabelige data [20].

78. Torskeplanens artikel 9 og 12, som henholdsvis er erstattet og ændret af den anfægtede forordning, fastlægger detaljerede regler for fastsættelse af fiskerimuligheder, udtrykt i TAC'er og begrænsninger af fiskeriindsatsen, under specifikke omstændigheder. I denne forbindelse tilpasser de undtagelserne til de i øvrigt gældende regler for fastsættelse af fiskerimuligheder. Dette sker ganske vist uden at ændre torskeplanens overordnede mål udtrykt i maksimalt bæredygtigt udbytte og fiskeridødelighed i artikel 5 i forordning nr. 1342/2008 [21]. I betragtning af Domstolens konklusioner i Venezuela-dommen – og navnlig dens strenge fortolkning af artikel 43, stk. 3, TEUF – er spørgsmålet ikke desto mindre nu, om bestemmelserne i den anfægtede forordning udgør mere end blot tekniske foranstaltninger, der har til formål at gennemføre torskeplanen som helhed.

79. Det er efter min opfattelse tilfældet. Som jeg allerede har anført (og som Rådet i det væsentlige har medgivet), fastsætter den anfægtede forordning (nogle af) metoderne til at nå torskeplanens mål vedrørende fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder.

18 — Jf. domme Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (C-43/12, EU:C:2014:298, præmis 29) og Kommissionen mod Rådet (C-137/12, EU:C:2013:675, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis). Jf. navnlig dom Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (C-411/06, EU:C:2009:518, præmis 64 og 65) vedrørende lovgivningsmæssig sammenhæng.

19 — Jf. punkt 59 ovenfor.

20 — Tredje til femte betragtning til den anfægtede forordning.

21 — I henhold til grundforordningens artikel 5, stk. 2, udtrykkes målene for planen med reference til disse specifikke »bevarelsesreferencepunkter«.

80. I denne forbindelse har torskeplanen i overensstemmelse med forordning nr. 1342/2008 (den forordning, der ændres af den anfægtede forordning) til formål at sikre bæredygtig udnyttelse af torskebestandene på basis af det maksimale bæredygtige udbytte, jf. forordningens artikel 5. Dette mål skal nås samtidig med, at fiskeridødeligheden for torsk bibeholdes fordelt på de relevante aldersklasser. Med henblik på at nå dette mål fastsætter artikel 7-10 i denne forordning fangstregler for beregningen af TAC'er og fiskeriindsats under forskellige omstændigheder. Ved disse bestemmelser fastsættes i det væsentlige de metoder, der skal anvendes til at nå planens mål som defineret i artikel 5.

81. Med hensyn til den anfægtede forordning udgør det materielle indhold af artikel 9 (procedure for fastsættelse af TAC'er i tilfælde af utilstrækkelige data) og artikel 12 (metode til fastsættelse af fiskeriindsatsen), som ændret, tilsyneladende en ramme eller endda – for at benytte generaladvokat Sharpstons udtryk – en *forudsætning*[22] for fastsættelsen af fiskerimuligheder gennem årene. Disse bestemmelser har efter min opfattelse ikke kun til formål at gennemføre torskeplanen, men udgør de grundlæggende elementer af denne plan. De skal derfor være omhandlet i basisretsakten.

82. I denne forbindelse har Rådet fremhævet disse foranstaltningers valgfrie karakter. Om disse regler er eller ikke er valgfrie, er dog efter min opfattelse ikke relevant. En vurdering af nødvendigheden i lyset af den fælles fiskeripolitiks mål skal ikke kun foretages, når det afgøres, om disse regler skal medtages i en flerårlig plan, men også når indholdet af disse regler fastlægges. Ifølge Domstolen skal denne vurdering foretages i en lovgivningsprocedure. Endnu mere grundlæggende er det muligvis, at disse bestemmelser ikke blot »fastsætter« eller »fordeler« fiskerimuligheder. Som det fremgår af den anfægtede forordning, fastsætter de pågældende bestemmelser detaljerede regler for fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder efter artikel 43, stk. 3, TEUF. De udgør med andre ord rammen for fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder under visse specifikke omstændigheder.

83. Torskeplanens artikel 9, som erstattet ved den anfægtede forordning, indeholder detaljerede regler for fastsættelse af TAC'er i tilfælde af utilstrækkelige data, når reglerne, jf. artikel 7 og 8, ikke kan anvendes på grund af manglende, tilstrækkeligt nøjagtige og repræsentative oplysninger. Ved denne ændring blev der indført mere fleksible regler, der gør det muligt at tage hensigtsmæssig højde for videnskabelig rådgivning, i stedet for at pålægge en automatisk reduktion på 25%, som det oprindeligt var fastsat i forordning nr. 1342/2008.

84. Torskeplanens artikel 12, stk. 4, er blevet ændret tilsvarende med hensyn til fastsættelsen af fiskeriindsats i tilfælde af utilstrækkelige data. Artikel 12 er også blevet tilføjet et nyt stk. 6, hvorefter Rådet ikke kan vedtage yderligere reduktioner af fiskeriindsatsen, hvis den maksimale tilladte fiskeriindsats er blevet reduceret fire år i træk.

85. Hvis den tilgang, som Rådet har fremhævet, blev fulgt, ville Rådet således få beføjelse både til at fastsætte og fordele fiskerimuligheder (årligt) og til – i løbet af den samme beslutningsprocedure – at fastlægge det system, der skal bruges til dette formål.

86. Som Kommissionen har bemærket, kan dette bestemt medføre en risiko for, at kortsigtede (politiske eller økonomiske) hensyn tilsidesætter langsigtede hensyn vedrørende bæredygtighed, men ingen af sagsøgerne har påvist, at en sådan risiko er opstået i nærværende sager[23]. Alle parterne er tværtimod tilfredse med det materielle indhold af bestemmelserne i den anfægtede forordning. Jeg må endvidere bemærke, at Rådet – selv efter artikel 43, stk. 3, TEUF – ikke handler alene: Kommissionen

22 — Generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i Venezuela-sagen, punkt 169.

23 — Disse kortsigtede hensyn ligger ikke desto mindre tilsyneladende til grund for behovet for omgående at vedtage de bestemmelser, der er fastsat i den anfægtede forordning. Som Rådet forklarer i femte betragtning til den anfægtede forordning, ville den fortsatte anvendelse af de automatiske årlige reduktioner i indsatsen, der er fastsat i forordning nr. 1342/2008, få omfattende økonomiske og sociale konsekvenser for bestemte flådesegmenter.

har eneret til at fremsætte forslag og skal fremsætte forslag til retsakter, der vedtages efter denne bestemmelse. I denne forbindelse hviler påstandene om, at Rådet risikerer at gå for vidt, og at den fælles fiskeripolitiks mål vil blive tilsidesat, hvis Parlamentet ikke involveres i beslutningsproceduren, på den antagelse, at Kommissionen, sammen med Rådet, også går for vidt.

87. Hvis artikel 43, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at bestemmelsen omfatter foranstaltninger, der fastsætter rammen for fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder, vil det være i strid med selve idéen om, at enhver afgørelse, som indebærer politiske valg, skal vedtages efter en lovgivningsprocedure, hvilket er endnu vigtigere. Hvis Rådet fik mulighed for på grundlag af artikel 43, stk. 3, TEUF at vedtage fangstregler og fiskeriindsatsbegrænsninger som dem, der er omtvistet i nærværende sag, ville det ikke kun få beføjelse til at gennemføre afgørelser, der var truffet af lovgiver via den faktiske fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder – det ville også blive anerkendt som den eneste regulerende myndighed, der kan definere rammen for fastsættelsen af de faktiske fiskerimuligheder under visse specifikke omstændigheder. Domstolen har fastslået, at en sådan situation er ulovlig [24].

88. Endelig er det nødvendigt at imødegå de betænkeligheder, som Rådet og de intervenerende regeringer har givet udtryk for. De er bekymrede for, at den fortolkning, som Parlamentet og Kommissionen foreslår, og som Domstolen i det væsentlige har bekræftet, vil fratage artikel 43, stk. 3, TEUF enhver betydning og i væsentlig grad vil begrænse Rådets skønsmargen, når det vedtager foranstaltninger efter den bestemmelse.

89. Den fortolkning, som Parlamentet og Kommissionen foreslår, vil måske ikke fratage artikel 43, stk. 3, TEUF enhver betydning, men den vil bestemt indebære en snæver fortolkning af bestemmelsen og de kompetencer, der tildeles efter bestemmelsen I realiteten er dette dog konsekvensen af Domstolens tilgang i Venezuela-dommen. På lovgivningens nuværende udviklingstrin afhænger den skønsmargen (uanset omfang), som Rådet nyder i forbindelse med vedtagelse af foranstaltninger efter artikel 43, stk. 3, TEUF, af, hvor meget spillerum EU-lovgiver har besluttet at indrømme det [25].

90. Jeg gentager, at torskeplanens artikel 9 og artikel 12, stk. 4 og 6, som erstattet og ændret ved den anfægtede forordning, ikke kun gennemfører valg, der er truffet af EU-lovgiver, men snarere definerer rammen for fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder under visse specifikke omstændigheder. Jeg mener derfor, at den anfægtede forordning blev vedtaget på det forkerte retsgrundlag, og at Rådet ved at udskille disse bestemmelser fra resten af Kommissionens forslag handlede ulovligt. Parlamentets anbringende og Kommissionens første anbringende bør derfor tiltrædes.

91. En sådan afgørelse er i sig selv tilstrækkelig til, at Parlamentets og Kommissionens søgsmål i nærværende sager tiltrædes, og at den anfægtede forordning annulleres. Af hensyn til udførligheden vil jeg dog kort behandlede Kommissionens to øvrige anbringender og Kommissionens og Rådets anmodning om, at virkningerne af den anfægtede forordning opretholdes.

D – *Udestående spørgsmål: procedurefejl, Kommissionens eneret til at fremsætte forslag og den anfægtede forordnings virkninger*

92. Kommissionens andet anbringende vedrører en procedurefejl: Kommissionen har anført, at Rådet ved sit urigtige valg af retsgrundlag også tilsidesatte Parlamentets institutionelle beføjelse til at deltage i den almindelige lovgivningsprocedure og EØSU's ret til at blive hørt. Som Kommissionen selv har bemærket, står og falder dette anbringende med det første. Jeg har ovenfor konkluderet, at det første anbringende vedrørende valg af retsgrundlag bør tiltrædes. Det følger heraf, at Kommissionens andet anbringende også bør tiltrædes.

24 — Jf. navnlig Venezuela-dommen, præmis 50.

25 — Hvis den anfægtede forordning var blevet vedtaget på grundlag af artikel 43, stk. 2, TEUF, ville artikel 12, stk. 6, som ændret, være en udmærket illustration af en lovgivningsbestemmelse, der tillægger Rådet sådant spillerum.

93. Det samme bør det tredje anbringende [26]. Dette skyldes ikke kun, at torskeplanens artikel 9 og 12, som erstattet og ændret af den anfægtede forordning, ulovligt er blevet omdannet fra lovgivningsbestemmelser til forskriftsbestemmelser: Som resultat af denne ændring vil den retlige karakter af disse bestemmelser (selv om deres formål og indhold ikke er ændret) blive grundlæggende ændret. Den overordnede tilgang til forvaltning af torskebestande ændres også væsentligt.

94. Hvis Domstolen ikke er enig med mig i, at artikel 43, stk. 3, TEUF var der forkerte retsgrundlag for den anfægtede forordning, foreslår jeg, at Kommissionens tredje anbringende afvises. Både Kommissionen og Rådet er enige i, at en ændring af retsgrundlaget ikke automatisk indebærer en grundlæggende ændring af forslagets indhold og formål. Hvis Domstolen finder, at Rådet lovligt kunne opsplitte forslaget og vedtage den anfægtede forordning efter artikel 43, stk. 3, TEUF (med den begrundelse, at de omtvistede bestemmelser er tekniske gennemførelsesforanstaltninger vedrørende torskeplanen som helhed), skal retsgrundlaget korrigeres i overensstemmelse hermed [27].

95. Endelig har Kommissionen og Rådet på grundlag af artikel 264, stk. 2, TEUF, anmodet Domstolen om at opretholde virkningerne af den anfægtede forordning, såfremt den annulleres [28]. Parlamentet har ikke anfægtet denne anmodning.

96. Jeg har ovenfor konkluderet, at den anfægtede forordning bør annulleres. Det betyder, at grundlaget for fastsættelsen af fiskerimuligheder for 2013 tilsyneladende delvist forsvinder. Der foreligger her vægtige retssikkerhedsmæssige hensyn og et behov for at undgå alvorlige negative konsekvenser for sektoren, som begrunder en afgørelse om at opretholde virkningerne af den annullerede retsakt [29].

97. Under de foreliggende omstændigheder, hvor fiskeriaktiviteterne faktisk er betinget af anvendelsen af de regler, der er fastsat i den anfægtede forordning med hensyn til fastsættelsen af TAC'er og fiskeriindsatsbegrænsninger, kan det både skabe problemer for retssikkerheden, hvis forordningen ikke længere anvendes (da de specifikke forordninger [30], som fastsætter de faktiske fiskerimuligheder for et bestemt år, kan være uforenelige med den oprindelige torskeplan), og have bredere negative konsekvenser for industrien. Alle parterne i denne sag anerkender endvidere det materielle indhold af den anfægtede forordning. De er i det væsentlige kun uenige om valget af retsgrundlag.

98. Under disse omstændigheder mener jeg, at virkningerne af den anfægtede forordning bør opretholdes. Kommissionens forslag om at opretholde virkningerne af den anfægtede forordning et helt kalenderår efter dommens afsigelse er umiddelbart tiltalende. Det ville styrke retssikkerheden for navnlig fiskerne, eftersom fiskerimuligheder generelt fastsættes årligt for et bestemt kalenderår. Det er dog af afgørende betydning, at virkningerne af ulovlige retsakter ikke forbliver i kraft længere tid end

26 — Principielt kan Rådet opsplitte Kommissionens forslag, hvis det er berettiget i lyset af forslagets indhold. Selv om Kommissionen har eneret til at fremsætte forslag, er denne ret nemlig ikke absolut. Rådet kan imidlertid kun gøre dette (enstemmigt i henhold til artikel 293, stk. 1, TEUF), for så vidt som det er i overensstemmelse med det oprindelige forslags indhold og formål, som krævet af Domstolen. Jf. dom Eurotunnel m.fl. (C-408/95, EU:C:1997:532, præmis 39).

27 — Jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i Venezuela-sagen, punkt 196 og 197.

28 — Rådet har ikke anført den periode, hvor virkningerne af den anfægtede forordning skal opretholdes. Kommissionen har derimod anført, at virkningerne af den anfægtede forordning bør opretholdes i maksimalt et helt kalenderår, der begynder den 1. januar i året efter dommens afsigelse.

29 — Jf. eksempelvis domme Parlamentet mod Rådet (C-166/07, EU:C:2009:499, præmis 74 og 75), Parlamentet mod Rådet (C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 89 og 90), Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (C-43/12, EU:C:2014:298, præmis 54-56) og Parlamentet mod Rådet (C-490/10, EU:C:2012:525, præmis 91 og 92).

30 — For det pågældende år drejer det sig om Rådets forordning (EU) nr. 39/2013 af 21.1.2013 om fastsættelse for 2013 af fiskerimuligheder for EU-fartøjer for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande, der ikke er omfattet af internationale forhandlinger eller aftaler (EUT L 23, s. 1) og Rådets forordning (EU) nr. 40/2013 af 21.1.2013 om fastsættelse for 2013 af fiskerimuligheder i EU-farvande og for EU-fartøjer i visse andre farvande for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande, der er omfattet af internationale forhandlinger eller aftaler (EUT L 23, s. 54.)

højst nødvendigt, uanset hvor praktisk det end måtte være. For at tilskynde EU-institutionerne til at vedtage en ny forordning med det korrekte retsgrundlag så hurtigt som muligt, bør virkningerne af den anfægtede forordning opretholdes i en periode på maksimalt seks måneder efter dommens afsigelse i nærværende sager.

IV – **Omkostninger**

99. Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I de foreliggende sager har Parlamentet og Kommissionen begge nedlagt påstand om, at Rådet betaler sagens omkostninger og Rådet har tabt sagen.

100. Det bestemmes i procesreglementets artikel 140, stk. 1, at medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger. Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Republikken Polen bør derfor bære deres egne omkostninger.

V – **Forslag til afgørelse**

101. På baggrund af de ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

— Rådets forordning (EU) nr. 1243/2012 af 19. december 2012 om ændring af forordning (EF) nr. 1342/2008 om fastlæggelse af en langsigtet plan for torskebestande og for fiskeri efter disse bestande annulleres.

— Virkningerne af den annullerede forordning opretholdes i henhold til artikel 264, stk. 2, TEUF, indtil en ny forordning, der er vedtaget på det korrekte retsgrundlag, træder i kraft inden for en frist på højst seks måneder fra datoen for afsigelsen af dommen i nærværende sager.

— Rådet betaler sagens omkostninger.

— Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Republikken Polen bærer hver deres egne omkostninger.«