Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
av den 21 maj 2015 [1]

Förenade målen C-124/13 och C-125/13

Europaparlamentet och Europeiska kommissionen
mot

Europeiska unionens råd

”Gemensam fiskeripolitik — Talan om ogiltigförklaring — Rådets förordning (EU) nr 1243/2012 om upprättande av en långsiktig plan för torskbestånden och det fiske som utnyttjar de bestånden — Rättslig grund — Tillämpningsområde för artikel 43.2 och 43.3 FEUF — Tekniska genomförandeåtgärder”

1. Sett i stort avspeglar de aktuella målen EU-institutionernas oenighet om vilken roll som parlamentet ska spela efter Lissabonfördraget, vad gäller det förfarande som leder fram till att fleråriga planer antas inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (GFP). Innan Lissabonfördraget trädde i kraft fastställdes den rättsliga grunden för åtgärder som rör fiske (och jordbruk) i artikel 37 EG. Enligt denna bestämmelse var det rådet som hade huvudansvaret för att anta åtgärder, medan parlamentet endast hade begränsad betydelse under samrådsfasen. Men så är inte längre fallet eftersom den gemensamma fiskeripolitiken nu även behandlas inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

2. Mot denna bakgrund har såväl parlamentet som kommissionen väckt talan om ogiltigförklaring av rådets förordning (EU) nr 1243/2012 om ändring av förordning (EG) nr 1342/2008 om upprättande av en långsiktig plan för torskbestånden och det fiske som utnyttjar de bestånden (nedan kallad den angripna förordningen). [2] Skälet till detta är att rådet lyfte ut två bestämmelser från kommissionens ursprungliga förslag [3] som hade lagts fram för parlamentet och rådet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet med stöd av artikel 43.2 FEUF. Rådet beslutade därefter att anta dessa båda bestämmelser separat i en rättsakt med stöd av artikel 43.3 FEUF. Enligt denna bestämmelse har rådet befogenhet att besluta om åtgärder om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter.

3. Syftet med förevarande mål är att fastställa om rådets agerande var korrekt.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Förordning av den 19 december 2012 (EUT L 352, 2012, s. 10).

3 — Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1342/2008 av den 18 december 2008 om upprättande av en långsiktig plan för torskbestånden och det fiske som utnyttjar de bestånden, COM(2012)498 final (nedan kallat kommissionens förslag).

I – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Relevanta fördragsbestämmelser*

4. I artikel 43.2 FEUF fastställs följande:

”Europaparlamentet och rådet ska, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, upprätta den gemensamma organisation av jordbruksmarknaderna som föreskrivs i artikel 40.1 och övriga bestämmelser som behövs för att uppnå målen för den gemensamma politiken för jordbruk och [fiskeri].”

5. I artikel 43.3 FEUF föreskrivs följande:

”Rådet ska på förslag av kommissionen besluta om åtgärder om fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter.”

B – *Grundförordningen*

6. I förordning (EG) nr 2371/2002 (nedan kallad grundförordningen)[4] om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, fastställs ramen för de åtgärder som ska vidtas inom fiskeriområdet samt grundprinciperna för dessa åtgärder.

7. I skäl 6 i ingressen till grundförordningen anges följande:

”Målet hållbart utnyttjande uppnås mest effektivt genom en flerårig strategi för fiskeriförvaltningen, med fleråriga förvaltningsplaner för bestånd som befinner sig vid eller innanför säkra biologiska gränser. För bestånd som befinner sig utanför säkra biologiska gränser är antagandet av fleråriga återhämtningsplaner en absolut prioritet. I enlighet med vetenskapliga rön kan avsevärda minskningar av fiskeansträngningen komma att krävas för dessa bestånd.”

8. I skäl 7 i grundförordningen anges följande:

”I de fleråriga planerna bör det fastställas mål för hållbart utnyttjande av de berörda bestånden och planerna bör innehålla fångstbestämmelser om hur den årliga fångsten och/eller gränserna för fiskeansträngningen skall beräknas samt andra särskilda förvaltningsåtgärder, med beaktande även av inverkan på andra arter.”

9. I artikel 1 i grundförordningen definieras tillämpningsområdet för den gemensamma fiskeripolitiken på följande sätt:

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

2. [Den gemensamma fiskeripolitiken] skall tillhandahålla samordnade åtgärder för

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

4 — Rådets förordning av den 20 december 2002 (EGT L 358, s. 59).

… ”

10. I artikel 2 i grundförordningen definieras målen för den gemensamma fiskeripolitiken på följande sätt:

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

I detta syfte skall gemenskapen tillämpa försiktighetsmetoden genom att vidta åtgärder för att skydda och bevara levande akvatiska resurser, arbeta för ett hållbart utnyttjande av dem samt minimera fiskeverksamhetens påverkan på de marina ekosystemen. Den skall sträva efter att gradvis genomföra ett synsätt i fiskeriförvaltningen som grundar sig på ekosystemen. Den skall bidra till en effektiv fiskeverksamhet inom ramen för en ekonomiskt lönsam och konkurrenskraftig fiske- och vattenbruksnäring som ger en rimlig levnadsstandard till dem som är beroende av fisket samt ta hänsyn till konsumenternas intressen.

2. Ledstjärnan för [den gemensamma fiskeripolitiken] skall vara följande principer om gott styre:

…

b) En beslutsprocess som bygger på välgrundade vetenskapliga rön som ger snabba resultat.

…

d) Överensstämmelse med annan gemenskapspolitik, särskilt miljö-, social-, regional-, utvecklings-, hälso- och konsumentskydds-politiken.”

11. I artikel 4 anges vilka typer av åtgärder som ska vidtas för att uppnå målen för den gemensamma fiskeripolitiken. Dessa åtgärder ska fastställas med beaktande av tillgängliga vetenskapliga, tekniska och ekonomiska rön, särskilt de rapporter som utarbetats av den vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen. De kan omfatta åtgärder för varje bestånd eller grupper av bestånd för att begränsa fiskedödligheten och fiskeriverksamhetens miljöpåverkan genom att, i enlighet med artikel 4.2:

”…

a) anta återhämtningsplaner enligt artikel 5,

b) anta förvaltningsplaner enligt artikel 6,

c) upprätta mål för ett hållbart utnyttjande av bestånden,

d) begränsa fångsterna,

e) fastställa antal och slag av fiskefartyg som har rätt att fiska,

f) begränsa fiskeansträngningen,

g) anta tekniska bestämmelser, bl.a. följande:

   i) Bestämmelser om fiskeredskapens struktur, antal och storlek för fiskeredskapen ombord, fångstmetoder och den sammansättning av fångster som får behållas ombord vid fiske med sådana redskap.

…

h) införa incitament, även ekonomiska, för att främja ett mer selektivt eller skonsamt fiske,

… ”

12. I artikel 5 behandlas återhämtningsplaner. Där fastställs följande:

”1. Rådet skall som en prioritet anta återhämtningsplaner för fiske som utnyttjar bestånd som ligger utanför säkra biologiska gränser.

2. Syftet med återhämtningsplanerna skall vara att trygga beståndens återhämtning till att ligga inom säkra biologiska gränser.

De skall omfatta referenspunkter för bevarande, t.ex. mål mot vilka beståndens återhämtning till att ligga inom säkra biologiska gränser skall bedömas.

Målen skall uttryckas i

a) populationsstorlek, och/eller

b) avkastning på lång sikt, och/eller

c) fiskedödlighet, och/eller

d) stabila fångster.

…

3. …

Återhämtningsplanerna skall vara fleråriga och ange en förväntad tidsram för att nå de uppställda målen.

4. Återhämtningsplanerna kan omfatta alla åtgärder som avses i artikel 4.2 c–h samt fångstbestämmelser som består av en förutbestämd uppsättning biologiska parametrar för att reglera fångstbegränsningar.

Begränsningar av fiskeansträngningen skall ingå i återhämtningsplanerna om detta är nödvändigt för att uppnå planens syfte ...

… ”

C – *Förordning (EG) nr 1342/2008*[5]

13. Förordning nr 1342/2008 om upprättande av en långsiktig plan för torskbestånden och det fiske som utnyttjar de bestånden och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2004 (nedan kallad torskplanen) antogs av rådet på förslag av kommissionen samt efter samråd med parlamentet i enlighet med artikel 37 EG.

5 — Rådets förordning av den 18 december 2008 (EUT L 348, s. 20).

14. I skäl 7 i förordning nr 1342/2008 anges följande:

”För att säkerställa att målen för fiskedödlighet uppnås och bidra till att minimera mängden fisk som kastas överbord, måste även fiskemöjligheter i form av fiskeansträngning fastställas på nivåer som överensstämmer med den fleråriga strategin. Sådana fiskemöjligheter bör i möjligaste mån fastställas per typ av fiskeredskap på grundval av nuvarande fiskemetoder. Det bör föreskrivas att förvaltningssystemets effektivitet ska ses över regelbundet, och att det särskilt säkerställs att systemet för reglering av fiskeansträngningen ses över när torskbestånden har nått sådana nivåer att de kan utnyttjas på grundval av maximalt hållbart uttag.”

15. I skäl 9 i förordningen anges följande:

”Fastställandet och fördelningen av fångstbegränsningar, fastställandet av beståndens minimi- och försiktighetsnivåer och fiskedödligheten samt den högsta tillåtna fiskeansträngningen för varje medlemsstats ansträngningsgrupp samt uteslutandet av vissa fartygsgrupper från det ansträngningssystem som fastställs i denna förordning är åtgärder av yttersta vikt för [den gemensamma fiskeripolitiken]. Det är lämpligt att rådet förbehåller sig rätten att utöva direkta genomförandebefogenheter i dessa specifika frågor.”

16. Genom artikel 1 i förordningen fastställs en plan för fyra torskbestånd i fyra olika geografiska områden, nämligen Kattegatt, Nordsjön, Skagerrak och östra delen av Engelska kanalen, väster om Skottland och Irländska sjön.

17. Enligt artikel 5 i förordning nr 1342/2008 är den fleråriga planens mål som följer:

”1. Den plan som avses i artikel 1 ska säkerställa ett hållbart utnyttjande av torskbestånden på grundval av maximalt hållbart uttag.

2. Syftet i punkt 1 ska uppnås samtidigt som följande fiskedödlighet [för] torsk bibehålls [för] lämpliga åldersgrupper …

3. För torskbeståndet i Nordsjön, Skagerrak och östra delen av Engelska kanalen ska det mål som fastställs i punkt 1 uppnås, samtidigt som den fiskedödlighet [för] torsk [i] lämpliga åldersgrupper som avses i artikel 8 upprätthålls.”

18. För att det mål som fastställs i artikel 5 ska uppfyllas, fastställs särskilda bestämmelser för de totala tillåtna fångstmängderna (TAC) i artiklarna 6–10 i förordning nr 1342/2008. I artiklarna 11–17 i förordningen anges gränserna för fiskeansträngningen.

19. Den version av förordning nr 1342/2008 som var i kraft innan den ändrades genom den angripna förordningen innehöll närmare bestämt en artikel 9 med bestämmelser om hur TAC skulle fastställas i de fall då standardreglerna i artiklarna 7 och 8 i förordningen inte kunde tillämpas på grund av brist på nödvändig information. I artikel 12 i den förordningen fastställdes metoden för att beräkna den högsta tillåtna fiskeansträngningen.

D – *Den angripna förordningen*

20. Kommissionens förslag om ändring av ett antal bestämmelser i förordning nr 1342/2008 antogs den 12 september 2012. Rättslig grund för detta förslag var artikel 43.2 FEUF. Eftersom det hade aviserats att det skulle göras en mer omfattande översyn av torskplanen längre fram var kommissionens förslag tänkt som en tillfällig lösning för att komma till rätta med några av de mest

angelägna identifierade frågorna.[6] Förslaget överlämnades till parlamentet och rådet samt till Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) samma dag som det antogs.

21. Utöver de ändringar som rådet därefter beslöt att anta i en särskild förordning i enlighet med artikel 43.3 FEUF, vilket förklaras närmare nedan, gällde de aktuella ändringsförslagen – framför allt, men inte uteslutande – medlemsstaternas metod för att beräkna fiskeansträngningen (ändring av artikel 4), förenkling av förfarandet för att undanta vissa fartyg från fiskeansträngningssystemet (ändring av artikel 11 samt införande av artikel 11a–d) samt medlemsstaternas skyldighet att ta itu med de höga nivåer av fångst som kastas överbord samt att säkerställa en korrekt övervakning och kontroll av de incitament som fastställts genom artiklarna 11 och 13 (ändring av artikel 14).

22. Den angripna förordningen antogs den 19 december 2012 med stöd av artikel 43.3 FEUF. Genom denna förordning ändrade rådet artiklarna 9 och 12 i förordning nr 1342/2008.

23. Skälet till att den angripna förordningen antogs med stöd av artikel 43.3 FEUF och inte artikel 43.2 FEUF förklarades i skäl 8 till förordningen:

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

24. Den angripna förordningen ersätter artikel 9 i förordning nr 1342/2008 och föreskriver ett särskilt förfarande för fastställande av TAC:

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

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

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

b) torskfångsterna bör minskas till lägsta möjliga nivå,

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

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

6 — Motivering till förslaget, COM(2012) 498 final, s. 2–4.

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

25. Artikel 12 i förordning nr 1342/2008 ändrades också genom den angripna förordningen. I den ändrade versionen har punkterna 4 och 6 i den artikeln följande lydelse:

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

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

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

…

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

II – **Målet vid EU-domstolen och yrkandena**

26. Parlamentet har i mål C-124/13 yrkat att domstolen ska

— ogiltigförklara den angripna förordningen, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

27. Kommissionen har i mål C-125/13 yrkat att domstolen ska

— ogiltigförklara den angripna förordningen, och

— besluta om att verkningarna av den ogiltigförklarade förordningen ska bestå under rimlig tid efter domen i mål C-125/13, dock längst ett helt kalenderår räknat från den 1 januari året efter det att domen har meddelats, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

28. Domstolens ordförande beslutade den 19 april 2013 att förena målen C-124/13 och C-125/13 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen. Domstolens ordförande beslutade därefter den 11 september 2013 att tillåta Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Republiken Polen att intervenera till stöd för rådet i båda målen.

29. I sitt gemensamma svaromål för båda dessa mål yrkar rådet – för flera av yrkandena med stöd av de regeringar som intervenerat – att domstolen

— på materiella grunder helt ska ogilla den talan som har väckts av parlamentet respektive kommissionen,

— ska förplikta parlamentet och kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna,

— alternativt, om och i den mån som domstolen ogiltigförklarar den angripna förordningen, låta verkningarna av den angripna förordningen bestå.

30. Skriftliga yttranden har ingetts av parlamentet, kommissionen och rådet samt av den spanska, den franska och den polska regeringen, som samtliga utvecklade sin talan vid förhandlingen den 24 februari 2015.

III – **Bedömning**

A – *Parternas huvudargument*

31. I mål C-124/13 åberopar parlamentet en enda grund till stöd för sin talan genom att göra gällande att den angripna förordningen är olaglig eftersom den har antagits på felaktig rättslig grund. Parlamentet hävdar att med det mål och det innehåll som förordningen har, borde den ha antagits på grundval av artikel 43.2 FEUF, genom ett ordinarie lagstiftnings-förfarande och med parlamentet som medlagstiftare.

32. I det avseendet gör parlamentet framför allt gällande att fleråriga planer, som den aktuella planen i förevarande mål, utgör ett instrument för bevarande och förvaltning av fiskbestånd. Varje plan är en helhet som endast innehåller bestämmelser för att uppnå hållbarhets- och bevarandemålen i den gemensamma fiskeripolitiken. Dessa planer ska därför antas i sin helhet enligt artikel 43.2 FEUF.

33. Parlamentet kritiserar även uppdelningen av kommissionens förslag. Enligt parlamentet utgör denna uppdelning förfarandemissbruk och medför att fast rättspraxis om det viktiga sambandet mellan en rättsakts rättsliga grund och dess tyngdpunkt blir helt betydelselös. Genom att dela upp förslaget blev det möjligt för rådet att på ett konstgjort sätt välja en annan rättslig grund för vissa delar av den föreslagna rättsakten, medan dessa skulle ha omfattats av den enda rättsliga grunden i artikel 43.2 FEUF om rättsakten hade antagits i den helhet som ursprungligen föreslogs.

34. I mål C-125/13 åberopar kommissionen tre grunder till stöd för sin talan.

35. Första grunden: Kommissionen gör i första hand, i likhet med parlamentet, gällande att valet av rättslig grund för den angripna förordningen var felaktigt. Enligt kommissionen hade rådet ingen rätt att dela upp kommissionens förslag och att anta en del av det med stöd av artikel 43.3 FEUF. Kommissionen vidhåller att hela förslaget borde ha antagits med stöd av artikel 43.2 eftersom bestämmelserna i den angripna förordningen faller utanför tillämpningsområdet för artikel 43.3 då de påverkar de politiska valen inom detta område.

36. Andra grunden: Genom att rådet delade upp förslaget och antog den angripna förordningen hävdar kommissionen att rådet tillämpat en beslutsprocess som stred mot parlamentets och EESK:s institutionella prerogativ, det vill säga att den åsidosatte parlamentets rätt att delta och EESK:s rätt till vederbörligt samråd.

37. Tredje grunden: Kommissionen hävdar att ändringen av rättslig grund för den angripna förordningen har lett till en överträdelse i fråga om dess egen exklusiva initiativrätt. Denna överträdelse har i huvudsak ägt rum eftersom ändringen har lett till en grundläggande förändring av kommissionens förslag.

38. Rådet har – med stöd av de intervenerande regeringarna – bestritt sökandenas argument. Enligt rådet utgör den angripna förordningen en åtgärd om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter, därför var artikel 43.3 FEUF korrekt rättslig grund. Rådet hävdar att de överväganden som låg till grund för beslutet att dela upp kommissionens förslag och anta ett antal bestämmelser genom en separat rättsakt är kopplade till förslagets mål och innehåll. Rådet kan därför inte förstå hur beslutet att dela upp förslaget på något sätt skulle kunna påverka kommissionens exklusiva initiativrätt.

B – *Bakgrund*

39. I konstitutionellt hänseende kan betydelsen av dessa mål knappast överskattas. Anledningen till detta är att det rör frågan vilket tillämpningsområde som artikel 43.2 respektive 43.3 FEUF ska ha när åtgärder (lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder) antas i fråga om jordbruk och fiske. Domstolens synsätt i fråga om tillämpningsområdet för dessa bestämmelser kommer därför att få långtgående konsekvenser för de olika institutionernas roll och de beslutsförfaranden som ska tillämpas inom detta område. Sett ur denna institutionella synvinkel finns det självklart stora intressen i dessa mål.

40. Målens kärna handlar närmare bestämt om att fastställa vilken roll de olika EU-institutionerna ska ha efter Lissabonfördragets ikraftträdande i samband med att åtgärder antas inom fiskeriområdet samt framför allt de exakta förutsättningarna för att rådet ska ha befogenhet att agera utan parlamentet inom detta område.

41. Det är riktigt att den korrekta rättsliga grunden för en viss EU-åtgärd måste bedömas från fall till fall. Det stämmer också att domstolen ännu inte har behandlat gränsdragningen mellan artikel 43.2 och 43.3 FEUF vad gäller åtgärder inom EU. Domstolen har emellertid slagit fast hur dessa bestämmelser ska tolkas i fråga om EU:s yttre förbindelser. I en nyligen meddelad dom om Europeiska unionens externa befogenheter när det gäller beviljande av fiskemöjligheter för fartyg som för Bolivarianska republiken Venezuelas flagg i EU:s vatten utanför Franska Guyanas kust,[7] skilde domstolen mellan dessa båda rättsliga grunder.

42. I den domen framhöll domstolen i huvudsak att antagandet av bestämmelser enligt artikel 43.2 FEUF omfattar en bedömning av huruvida dessa bestämmelser krävs för att uppnå målen med den gemensamma politik som regleras genom EUF-fördraget. En viktig aspekt här är att denna bedömning omfattar ett politiskt beslut som ska förbehållas unionslagstiftaren.

43. Såsom domstolen förklarade, är däremot situationen en annan vad gäller artikel 43.3 FEUF, som utgör grunden för antagande av åtgärder om fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter. Enligt domstolen är det avgörande här att det inte krävs någon motsvarande prövning av nödvändigheten enligt den rättsliga grunden. Anledningen till detta är att de åtgärder som vidtas enligt denna bestämmelse huvudsakligen har en teknisk karaktär och beslutas för att *genomföra bestämmelser som antagits på grundval av artikel 43.2 FEUF*.

44. Det är visserligen riktigt att bakgrunden, samt i viss mån det rättsliga sammanhanget, skiljer sig åt mellan förevarande mål och målet som ledde fram till Venezuela-domen. Men även om omständigheterna obestridligen inte är desamma, måste det ändå påpekas att domstolen – genom sin stora avdelning – här har förklarat hur artikel 43.2 och 43.3 FEUF ska tolkas. Nu är det viktigt att komma ihåg att såväl juridiska som ekonomiska aktörer efterlever det som har slagits fast i domstolens rättspraxis och anpassar sitt agerande därefter. Detta gäller framför allt i denna speciella situation där rättspraxisen spelar en avgörande roll för lagstiftningens utveckling. Mot denna

7 — Dom i mål parlamentet och kommissionen/rådet (C-103/12 och C-165/12, EU:C:2014:2400, punkt 50) (nedan kallad Venezuela-domen).

bakgrund anser jag att det finns viktiga rättssäkerhetsskäl som innebär att en dom som nyligen avkunnats i stor avdelning ska efterlevas och att den tolkning av artikel 43.2 och 43.3 FEUF som fastställs där ska följas. Som jag ser det finns det inget godtagbart skäl till att tolkningen av dessa bestämmelser inte skulle vara lika giltiga i de aktuella målen.

45. Med detta i åtanke ska det undersökas vilka konsekvenser Venezuela-domen får för beslutsfattandet om åtgärder inom EU. Som jag kommer att försöka visa följer det av Venezuela-domen att artikel 43.3 FEUF ska tolkas som att den innehåller den rättsliga grunden för antagandet av en viss typ av genomförandeåtgärd och att den, som sådan, är hierarkiskt underordnad den rättsliga grund som fastställs i artikel 43.2 FEUF.

46. Innan jag går närmare in på den angripna förordningen, kommer jag att göra några mer generella iakttagelser om tillämpningsområdet för artikel 43.2 respektive artikel 43.3 FEUF. Till sist ska jag kortfattat behandla andra kvarstående frågor som aktualiseras genom de aktuella målen.

C – *Tillämpningsområde för artikel 43.3 FEUF*

1. Artikel 43.3 FEUF jämförd med artikel 43.2 FEUF

a) Tvisten mellan parterna

47. Venezuela-domen meddelades efter det att det skriftliga förfarandet i dessa mål hade avslutats. Med hänsyn till domstolens konstateranden i den domen är det inte förvånande att sökandena vidhöll sina ståndpunkter och att rådet försökte tona ned konsekvenserna för utgången av de aktuella målen.

48. Mot denna bakgrund vidhåller båda sökandena att artikel 43.3 FEUF utgör ett undantag till artikel 43.2 FEUF och därför bör tolkas restriktivt. I princip utgör artikel 43.2 FEUF en lämplig rättslig grund för alla lagstiftningsåtgärder som krävs för att uppnå målen med den gemensamma fiskeripolitiken, medan artikel 43.3 FEUF endast utgör en grund för de genomförandeåtgärder som anges i artikeln, särskilt åtgärder som fastställer och fördelar fiskemöjligheter. Kommissionen intar emellertid en något mer flexibel hållning genom att slå fast att artikel 43.3 FEUF även får utgöra lämplig rättslig grund för antagandet av vissa åtgärder som har ett funktionellt samband och som sträcker sig längre än enbart till fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter. Enligt sökandena utgör åtgärder som har antagits enligt artikel 43.3 FEUF en särskild typ av genomförandeåtgärd som antas i enlighet med ett förfarande av sitt eget slag som fastställs i den bestämmelsen. Framför allt parlamentet underströk att varje beslut som medför politiska val måste fattas i enlighet med artikel 43.2 FEUF i ett lagstiftningsförfarande som involverar både parlamentet och rådet.

49. Sökandena kritiserar även den bokstavstolkning av artikel 43.3 FEUF som rådet åberopar. Rådet hävdar att frasen ”åtgärder om” och dess motsvarigheter i de olika språkversionerna (och i synnerhet på franska) tydligt anger att den bestämmelsen även är tänkt att omfatta vissa bestämmelser som sträcker sig längre än enbart till fastställandet av fiskemöjligheter. Parlamentet och kommissionen hävdar att det inte är möjligt att dra någon sådan slutsats enbart utifrån bestämmelsens ordalydelse, utan att vederbörlig hänsyn tas till dess vidare sammanhang.

50. Rådet har, med stöd av de regeringar som intervenerat, fortsatt att göra gällande att användningen av formuleringen ”ska besluta om åtgärder om” i artikel 43.3 FEUF antyder att den bestämmelsen även kan användas som rättslig grund för andra åtgärder än fastställande och fördelning av fiskemöjligheter. Artikel 43.3 FEUF omfattar således inte enbart en kvantifierad rätt att fiska som kan uttryckas på olika

sätt, t.ex. som TAC, utan även åtgärder som har ett funktionellt samband med detta. Enligt rådet är artikel 43.3 FEUF en separat, självständig rättslig grund och inte något undantag till artikel 43.2 FEUF. Den utgör en form av *lex specialis* i förhållande till artikel 43.2 FEUF, som utgör *lex generalis*, och ska därför inte tolkas restriktivt.

51. Rådet invänder därför mot sökandenas förslag till tolkning att det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska ha företräde framför de rättsakter som antas enligt artikel 43.3 FEUF. Rådet hävdar tvärtom att såväl artikel 43.2 som artikel 43.3 FEUF utgör en självständig rättslig grund och att det inte finns något hierarkiskt förhållande dem emellan. I samband med detta invänder rådet också mot argumentet att en åtgärd i den mån den har samband med de mål som eftersträvas med den gemensamma fiskeripolitiken måste grunda sig på artikel 43.2 FEUF och att en åtgärd inte kan antas på grundval av artikel 43.3 FEUF utan att det finns ett föregående beslut om politiska val i fråga om den gemensamma fiskeripolitiken i enlighet med artikel 43.2 FEUF. [8]

b) Artikel 43.3 FEUF som rättslig grund i sitt eget slag för genomförandeåtgärder

52. Det första påpekandet som jag skulle vilja göra är att såväl sökandena som rådet åberopar ordalydelsen och det historiska sammanhanget för artikel 43.2 FEUF och 43.3 FEUF samt en systemisk och teleologisk tolkning av dessa bestämmelser som stöd för sina yrkanden. Enligt min mening kan dessa argument användas för att försvara båda ståndpunkterna.

53. Även om jag sammantaget har större förståelse för rådets argument när det gäller tillämpningsområdet för artikel 43.2 och 43.3 FEUF, utgör detta enligt min mening inte tillräckligt skäl för att föreslå ett undantag från domstolens gränsdragning mellan dessa bestämmelser i Venezuela-domen.

54. Domstolens konstateranden i den domen kan knappast anses vara enbart *obiter dicta*. Domstolen fann tvärtom – efter en detaljerad analys av såväl fördragets tillämpliga bestämmelser som av syfte och innehåll för den omtvistade förklaringen i det målet [9] – att ett självständigt beslut som fattas på grundval av EU:s politiska intressen ligger inom unionslagstiftarens behörighetsområde samt att artikel 43.3 FEUF ska tillämpas i förhållande till i första hand de tekniska åtgärder som genomför dessa val. [10]

55. Innan den angripna förordningen analyseras med hänsyn till det påståendet skulle jag vilja göra några anmärkningar i fråga om de ordalydelserelaterade, kontextuella och teleologiska argument som parterna har anfört.

i) Bakgrund

56. Vid första anblick ser jag inget tvingande skäl till att artikel 43.3 FEUF inte skulle kunna tolkas så, att bestämmelsen även täcker ett relativt brett spektrum av åtgärder som på något sätt ”har ett samband med” fastställandet och fördelningen av fiskerimöjligheter. [11] Detta skulle kunna omfatta åtgärder som även på något sätt är nödvändiga för det faktiska fastställandet och fördelningen av fiskerimöjligheter (såsom metoden för att fastställa fångstbegränsningar eller begränsa

8 — Det bör fastställas att kommissionen i själva verket intar en mer nyanserad hållning i detta hänseende. Kommissionen hävdar att om det inte föreligger någon lagstiftningsåtgärd enligt artikel 43.2 FEUF, kan rådet använda sig av artikel 43.3 FEUF för icke-lagstiftningsåtgärder som är avsedda att uppnå målen med den gemensamma fiskeripolitiken. Det förhåller sig tvärtom så, att när en rättsakt har antagits enligt artikel 43.2 FEUF är rådet bundet av denna ram när åtgärder antas enligt punkt 3.

9 — Punkterna 47–79 i Venezueladomen.

10 — Särskilt punkterna 79–81 i domen.

11 — Se, vad gäller ordalydelsen och den tänkbara tolkningen av denna ordalydelse, generaladvokat Sharpstons förslag till avgörande i förenade målen parlamentet och kommissionen/rådet C-103/12 och C-165/12, EU:C:2014:334,särskilt punkt 160) (nedan kallat generaladvokat Sharpstons förslag till avgörande i Venezuela-målet),

fiskeansträngningar, vilket är relevant i detta sammanhang). Dessa åtgärder skulle till och med kunna sägas höra till de medel som är nödvändiga för att nå målen med den gemensamma fiskeripolitiken i den mån som de avser fastställandet och fördelningen av fiskerimöjligheter. Ingen kontextuell tolkning, vare sig av artikel 43.3 FEUF såsom integrerad del av artikel 43 FEUF eller i förhållande till bestämmelsens historiska sammanhang, förefaller tydligt utvisa vilken tolkning som ska göras.

57. För min del framstår det som om metoden att överväga det historiska sammanhanget är föga övertygande. Innan Lissabonfördraget trädde i kraft fanns det ingen fördragsbestämmelse som specifikt avsåg förfarandena för fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter. I artikel 20.1 i grundförordningen fastställs i stället förfarandet för beslut ”om fångstbegränsningar och/eller begränsningar av fiske-ansträngningen och tilldelning av fiskemöjligheter bland medlemsstaterna samt villkor i samband med dessa begränsningar”. Dessa åtgärder – det vill säga fastställande av fiskemöjligheter och vissa kompletterande åtgärder – skulle antas av rådet med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen. Parlamentet var inte involverat.

58. För mig är det inte heller helt uppenbart varför det automatiskt ska dras en parallell mellan artikel 20 i grundförordningen och artikel 43.3 FEUF, eller för den delen mellan artikel 37 EG och artikel 43.2 FEUF.

59. Som rådet påpekar infördes artikel 43.2 och 43.3 FEUF genom Lissabonfördraget i syfte att ersätta en enda bestämmelse, artikel 37 EG, som hade varit rättslig grund för antagandet av ett brett spektrum av olika rättsakter inom såväl jordbruks- som fiskeområdet innan Lissabonfördraget trädde i kraft. Enbart dessa sakomständigheter förefaller inte stödja den underordning som EUF-fördragets upphovsmän önskade säkerställa i de fall där artikel 37 EG skulle ha använts innan Lissabonfördraget trädde i kraft, men där nu i stället artikel 43.2 FEUF måste användas.

60. Det ska emellertid medges att likheten mellan artikel 20 i grundförordningen och artikel 43.3 FEUF är svår att bortse från. Artikel 43.3 FEUF förefaller snarare vara mer begränsad än artikel 20 i grundförordningen eftersom det här, till skillnad från artikel 20, inte sägs något om ”villkor i samband med”.[12] Med tanke på de väsentliga ändringar som nu har gjorts av fördragets struktur i allmänhet och jordbruks- och fiskeområdet i synnerhet förefaller det lika sannolikt att ändringarna i fördraget, såsom rådet har anfört, i själva verket avspeglar upphovsmännens önskan att förbehålla rådet vissa specifika (självständiga) befogenheter i stället för begränsade genomförandebefogenheter – utan att detta för den skull påverkar utvidgningen av det ordinarie lagstiftningsförfarandet till detta område.

61. Detta leder mig vidare till nästa punkt. Ingen av parterna förnekar att fördragets upphovsmän föreskrev det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 43.2 FEUF för den mer generella kategorin av åtgärder, det vill säga de som behövs för att nå målen med den gemensamma fiskeripolitiken, medan icke-lagstiftningsförfarandet enligt artikel 43.3 FEUF var förbehållet en viss typ av regleringsåtgärd (som emellertid, precis som det regelbundna fastställandet av TAC, samtidigt kan behövas för att nå målen med den gemensamma fiskeripolitiken). Vad gäller relationen mellan dessa förfaranden och motsvarande åtgärder råder emellertid omfattande oenighet.

12 — En annan intressant aspekt här är den stora likheten mellan ordalydelsen i artikel 43.3 FEUF och artikel III-231.3 i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa: ”Rådet skall på förslag av kommissionen anta europeiska förordningar eller beslut om fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt om fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter.” Till skillnad från artikel 20 i grundförordningen gjordes i denna bestämmelse inte någon hänvisning till ”villkor i samband med dessa begränsningar [för fångst och fiske]”. Den bestämmelsen innehåller en tydlig hänvisning till bestämmelser på lägre nivå (i förhållande till unionslagstiftningen) som förefaller antyda att det finns en hierarki mellan lagstiftningsinstrument och instrument som sett till rangordningen är underordnade dessa lagstiftningsinstrument. Se även generaladvokat Sharpstons förslag till avgörande i Venezuelamålet, punkt 168. Detta innebär emellertid inte per automatik att dessa instrument är inbördes beroende av varandra eller att det ena instrumentet nödvändigtvis är underordnat det andra.

ii) Hierarki eller inte?

62. Som jag redan har anfört, stöder rådet och de intervenerande regeringarna ståndpunkten att artikel 43.3 FEUF utgör en separat rättslig grund och inte ska användas enbart för rena tekniska åtgärder såsom fastställandet av TAC. Enligt min mening saknar det betydelse att artikel 43.3 FEUF har formulerats så, att bestämmelsen omfattar ”åtgärder om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter” i stället för att begränsas till att exempelvis enbart tilldela rådet befogenhet att ”fastställa och fördela fiskerimöjligheter”. Med stöd av ordalydelsen i den bestämmelsen är det möjligt att – på ett lika (föga) övertygande sätt – försvara såväl sökandenas som rådets tolkning.

63. Av ordalydelsen att döma förefaller det å andra sidan inte kunna uteslutas att artikel 43.2 och 43.3 FEUF fastställer två separata befogenheter för EU-institutionerna. Utifrån den tolkningen skulle dessa båda bestämmelser kunna vara av ömsesidigt uteslutande och kompletterande karaktär. Jag är emellertid inte övertygad om att enbart det faktum att fördragets upphovsmän har beslutat att det ordinarie lagstiftningsförfarandets räckvidd ska utvidgas till att omfatta jordbruk och fiske nödvändigtvis ska medföra att alla övriga befogenheter som fastslås för detta område genom fördragen ska tolkas restriktivt eller underordnas lagstiftningsbefogenheten.

64. Domstolen har emellertid nu fastställt en tydlig hierarki mellan dessa bestämmelser. I Venezuela-domen fann domstolen att åtgärder som vidtas på grundval av artikel 43.3 FEUF huvudsakligen har en teknisk karaktär och beslutas för att *genomföra* bestämmelser som antagits på grundval av artikel 43.2 FEUF.[13] Efter en ingående granskning av den omtvistade förklaringen i det målet noterade domstolen att just eftersom förklaringen utgjorde en åtgärd som förutsätter ett självständigt beslut som ska antas med hänsyn till de politiska intressen som Europeiska unionen eftersträvar med sin gemensamma politik, däribland den som avser fiskeri, hör denna förklaring till de befogenheter som det ankommer på unionslagstiftaren att besluta om i enlighet med artikel 43.2 FEUF.[14]

65. Domstolen förefaller därför ha godtagit att artikel 43.3 FEUF i första hand avser åtgärder, liknande dem som tidigare vidtagits enligt artikel 20 i grundförordningen, som behöver vidtas med återkommande intervall (såsom fastställandet av TAC).[15] Vidare tolkar jag denna dom – och framför allt konstaterandet om att befogenheten att fatta självständiga beslut i enlighet med EU:s politiska intressen behöver förbehållas unionslagstiftaren – som att det finns ett förbehåll för att artikel 43.3 FEUF ska kunna användas som grund, nämligen att det måste förekomma en åtgärd som har ett samband i överensstämmelse med artikel 43.2 FEUF.

66. Detta innebär alltså att samtliga *självständiga* beslut som omfattar politiska överväganden nu faller under artikel 43.2 FEUF. Med hänsyn till domstolens konstateranden i Venezuela-domen anser jag att samtliga åtgärder som anger ramen för fastställande och fördelning av fiskemöjligheter nu kommer att omfattas av artikel 43.2 FEUF. Anledningen till detta är att en sådan ram inte kan tolkas som en åtgärd som enbart är avsedd för att genomföra en bestämmelse som har antagits på högre nivå med avseende på Europeiska unionens särskilda politiska intressen. Åtgärder enligt artikel 43.3 FEUF måste därför begränsas till sådana åtgärder som har ett nära samband med fastställandet av vem som får fiska vad och var samt de villkor som har ett funktionellt samband med dessa frågor (förutsatt att de utgör genomförandeåtgärder), medan åtgärder som avser andra aspekter av fiskemöjligheterna inte kan omfattas av artikel 43.3 FEUF.[16]

13 — Punkt 50 i Venezueladomen.

14 — Punkterna 79–81 i domen.

15 — Generaladvokat Sharpstons förslag till avgörande i Venezuelamålet, punkt 164.

16 — För ett liknande resonemang, se även Generaladvokat Sharpstons förslag till avgörande i Venezuelamålet, punkt 169.

67. Mot den bakgrunden anser jag att de paralleller som dras mellan artikel 43.3 FEUF och genomförandeakterna med stöd av artikel 291 FEUF är helt adekvata. Det ligger i sakens natur att åtgärder för fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter, som måste utformas i enlighet med den gemensamma fiskeripolitikens lagstiftningsbestämmelser, är att likställa med genomförandeåtgärder. Detta gäller även om de faller utanför tillämpningsområdet för ”genomförandeakter” i den mening som avses i artikel 291 FEUF. Genom Venezuela-domen bekräftade domstolen detta synsätt samt gränsdragningen mellan de typer av åtgärder som kan antas enligt artikel 43.2 respektive 43.3 FEUF.

68. Med detta i åtanke ska det nu prövas om de bestämmelser som föreskrivs i den angripna förordningen och som lyftes ut från kommissionens ursprungliga förslag är tekniska åtgärder – som kan antas utan att det görs någon nödvändighetsprövning – avsedda för att genomföra bestämmelser som antagits på grundval av artikel 43.2 FEUF.

2. Den angripna förordningen

69. Parlamentet och kommissionen har i första hand gjort gällande att rådet har använt felaktig rättslig grund för den angripna förordningen. De hävdar att detta beror på att bestämmelserna i den förordningen har lyfts ut från kommissionens ursprungliga förslag till ändring av förordning nr 1342/2008 och därefter antagits med stöd av artikel 43.3 FEUF i stället för artikel 43.2 FEUF, som var rättslig grund för kommissionens ursprungliga förslag. Innan jag går närmare in på det argumentet tänker jag kort förklara vad som är syftet med de fleråriga planerna, till exempel. den plan som inrättas genom förordning nr 1342/2008 och som ändras genom den angripna förordningen.

a) Vad är fleråriga planer och vad har de för syfte?

70. Inledningsvis måste det påpekas att det övergripande syftet med den gemensamma fiskeripolitiken obestridligen är att levande akvatiska resurser utnyttjas på ett hållbart sätt. I enlighet med artikel 2 i grundförordningen ska detta mål framför allt uppnås genom en flerårig strategi för fiskeriförvaltningen som fastställs i olika fleråriga planer. Med tanke på hållbarheten fastställs i de fleråriga planerna de särskilda åtgärder som krävs för att beståndens nivåer ska återhämta sig eller, om beståndet redan ligger på en hållbar nivå, för att beståndet ska bibehålla den nivån.

71. I dessa planer, inklusive den plan som har upprättats för torsk genom förordning nr 1342/2008, fastställs en rad olika specifika bevarandeåtgärder till stöd för en hållbar förvaltning av fångstplatsen i fråga. Dessa åtgärder omfattar stängda områden, strikta tekniska bestämmelser om maskstorlek och redskap samt olika former av övervakning, inspektion och kontroll. Planerna utarbetas framför allt för att fastställa målen för ett hållbart utnyttjande av de berörda bestånden. Detta görs bland annat genom detaljerade bestämmelser dels för det årliga fastställandet av TAC, dels för den högsta tillåtna fiskeansträngningen.

72. I enlighet med artiklarna 5 och 6 i grundförordningen ska både återhämtningsplaner och förvaltningsplaner omfatta mål mot vilka situationen för beståndet ska bedömas. För återhämtningsplaner är fångstbestämmelser [17] – som enligt artikel 5.4 i grundförordningen består av en förutbestämd uppsättning biologiska parametrar för att reglera fångstbegränsningar – fakultativa, medan begränsningar av fiskeansträngningen principiellt sett är tvingande.

17 — Det förefaller råda viss skiljaktighet om innebörden av begreppet ”fångstbestämmelser”. Detta beror utan tvivel på att begreppet definierats på olika sätt i skäl 7 i grundförordningen och artikel 5.4 i samma förordning. Eftersom det definieras mer ingående i artikel 5.4 i förordningen kommer mina hänvisningar till fångstbestämmelser hädanefter endast att avse TAC och inte fiskeansträngningen.

b) Metod för fastställande av TAC och tilldelning av fiskeansträngning vid brist på uppgifter

73. Som framgår av ovanstående utgör fleråriga planer instrument för bevarande av fiskebestånden, som definitivt bidrar till att dessa bestånd utnyttjas på ett hållbart sätt. I det avseendet är fleråriga planer avgörande för att den gemensamma fiskeripolitikens mål ska uppnås. Genom dessa planer genomförs generella bevarande- och hållbarhetsprinciper samtidigt som det görs en avvägning mot socioekonomiska mål. Detta är något som samtliga parter förefaller vara eniga om.

74. Utöver de fleråriga planernas betydelse för att den gemensamma fiskeripolitikens mål ska uppnås, förefaller samtliga parter också vara eniga om att för den händelse artikel 43.3 FEUF inte skulle utgöra lämplig rättslig grund för den angripna förordningen ska i stället artikel 43.2 vara det (samt om att ifall så är fallet borde ingen del av kommissionens ursprungliga förslag ha lyfts ut). Ingen av parterna hävdar att det borde ha angetts två rättsliga grunder för den angripna förordningen.

75. I det avseendet ska enligt fast rättspraxis valet av rättslig grund för en unionsrättsakt grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland inte enbart rättsaktens syfte och innehåll, utan även dess lagstiftningssammanhang. [18]

76. Beträffande för det första sammanhanget bygger torskplanen, så som den fastställts i förordning nr 1342/2008, i sin helhet på artikel 37 EG. Men med tanke på att det konstitutionella landskapet inom fiskeriområdet har genomgått betydande ändringar sedan dess, [19] skulle det förefalla förhastat att enbart utifrån detta dra slutsatsen att senare ändringar av planen måste baseras på artikel 43.2 FEUF.

77. Under alla omständigheter ligger problemet här inte i att identifiera den angripna förordningens övervägande syfte eller innehåll. Som framgår av ingressen är syftet med den förordningen att justera särskilda bestämmelser om en detaljerad metod för det årliga fastställandet av dels TAC, dels begränsningar av fiskeansträngningen på ett sådant sätt att det avspeglar behovet av flexibilitet när fiskerimöjligheter fastställs och fördelas på grundval av vetenskapliga rön. [20]

78. I artiklarna 9 och 12 i torskplanen, som ersätts respektive ändras genom den angripna förordningen, fastställs närmare bestämmelser för fastställande av fiskemöjligheter uttryckta i TAC och begränsningar av fiskeansträngningen, under vissa förutsättningar. Detta innebär att de anpassar undantagen till övriga tillämpliga regler för fastställande av fiskemöjligheter. Detta görs visserligen utan att torskplanens övergripande mål uttryckt i maximalt hållbart uttag och fiskedödlighet enligt artikel 5 i förordning nr 1342/2008 ändras. [21] Men med tanke på domstolens konstateranden i Venezuela-domen – och framför allt dess strikta tolkning av artikel 43.3 FEUF – är nu ändå frågan om de bestämmelser som fastställs i den angripna förordningen utgör mer än enbart tekniska åtgärder som är avsedda för att genomföra torskplanen i dess helhet.

79. Jag anser att så är fallet. Som redan har sagts ovan (och som i huvudsak har godtagits av rådet) föreskriver den angripna förordningen (vissa av) metoderna för att uppnå torskplanens mål i fråga om fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter.

80. I det avseendet är torskplanen som fastställs i förordning nr 1342/2008 (den förordning som ändras genom den angripna förordningen) först och främst avsedd att i enlighet med artikel 5 i den förordningen säkerställa ett hållbart utnyttjande av de torskbestånden på grundval av maximalt hållbart uttag. Detta mål ska uppnås samtidigt som en särskild fiskedödlighetsnivå för torsk i lämpliga

18 — Se dom i mål kommissionen/parlamentet och rådet (C-43/12, EU:C:2014:298, punkt 29), dom i mål kommissionen/rådet (C-137/12, EU:C:2013:675, punkt 52, och där angiven rättspraxis). Vad gäller lagstiftningssammanhang, se särskilt dom i mål kommissionen/parlamentet och rådet (C-411/06, EU:C:2009:518, punkterna 64 och 65).

19 — Se punkt 59 ovan.

20 — Skäl 3–5 i den angripna förordningen.

21 — I enlighet med artikel 5.2 i grundförordningen ska ju också planens mål anges med hänvisning till dessa särskilda ”referenspunkter för bevarande”.

åldersgrupper upprätthålls. För att detta mål ska uppnås innehåller artiklarna 7–10 i den förordningen fångstbestämmelser gällande hur TAC och fiskeansträngningen ska beräknas under olika omständigheter. Dessa metoder anger i huvudsak metoderna för hur planens mål enligt artikel 5 ska uppnås.

81. Vad gäller den angripna förordningen förefaller det materiella innehållet i artikel 9 (metod för att fastställa TAC vid brist på uppgifter) och artikel 12 (metod för att fastställa fiskeansträngningen), i ändrad lydelse, närmare bestämt att utgöra en ram eller – för att använda samma uttryck som generaladvokat Sharpston – en *förutsättning*[22] för fastställandet av fiskemöjligheter under åren. Som jag ser saken utgör dessa bestämmelser inte enbart åtgärder som är avsedda att genomföra torskplanen utan snarare väsentliga byggstenar som utgör en integrerad del av planen. Mot denna bakgrund måste de behandlas i den grundläggande rättsakten.

82. I det avseendet understryker rådet åtgärdernas fakultativa karaktär. Enligt min mening saknar det emellertid betydelse om bestämmelserna är fakultativa eller ej. Det krävs i själva verket en nödvändighetsprövning med avseende på den gemensamma fiskeripolitikens mål inte enbart i fråga om valet att inkludera dessa bestämmelser i en flerårig plan, utan även för fastställandet av innehållet i dessa bestämmelser. Enligt domstolen ska denna bedömning genomföras inom ramen för ett lagstiftningsförfarande. Något som är ännu viktigare är kanske att dessa bestämmelser inte enbart ”fastställer” eller ”fördelar” fiskemöjligheter. Som framgår av den angripna förordningen anger dessa bestämmelser en detaljerad metod som ska följas när fiskemöjligheter fastställs och fördelas enligt artikel 43.3 FEUF. De fastställer med andra ord ramen för hur fiskemöjligheter ska fastställas och fördelas under vissa specifika omständigheter.

83. Vad särskilt beträffar artikel 9 i torskplanen, i dess lydelse enligt den angripna förordningen, föreskrivs där närmare bestämmelser om fastställandet av TAC vid brist på uppgifter i de fall då de bestämmelser som fastslås i artiklarna 7 och 8 inte kan tillämpas på grund av brist på tillräckligt korrekt och representativ information. Genom ändringen infördes mer flexibla bestämmelser som möjliggör en lämplig reaktion på vetenskapliga rön i stället för att kräva en automatisk sänkning på 25 %, vilket ursprungligen föreskrevs i förordning nr 1342/2008.

84. Å andra sidan har artikel 12.4 i torskplanen ändrats på liknande sätt vad gäller fastställandet av fiskeansträngningen vid brist på uppgifter. Det har även införts en ny punkt 6 till artikel 12, där det fastställs att rådet inte behöver genomföra ytterligare minskningar av fiskeansträngningarna när den högsta tillåtna fiskeansträngningen har minskats fyra år i rad.

85. Om den strategi som förordas av rådet skulle följas, skulle detta därför medföra att rådet inte bara hade befogenhet att fastställa och fördela fiskemöjligheter (på årsbasis), utan även att – inom ramen för samma beslutsförfarande – fastställa mekanismen för hur detta skulle genomföras.

86. Som kommissionen har påpekat, skulle det mycket riktigt kunna medföra en risk att kortsiktiga (politiska eller ekonomiska) överväganden överskuggar en långsiktig hållbarhetshänsyn, men ingen av sökandena har visat att en sådan risk har förelegat i de aktuella målen.[23] Samtliga parter förefaller tvärtom vara tillfredsställda med det materiella innehållet i de bestämmelser som föreskrivs i den angripna förordningen. Vidare måste jag påpeka att inte heller under artikel 43.3 FEUF agerar rådet

22 — Generaladvokat Sharpstons förslag till avgörande i Venezuelamålet, punkt 169.

23 — Det förefaller emellertid som om dessa kortsiktiga överväganden utgör en bakomliggande förklaring till behovet att skyndsamt anta de bestämmelser som föreskrivs i den angripna förordningen. Som rådet förklarar i skäl 5 i den förordningen skulle till exempel den fortsatta tillämpningen av de automatiska årliga minskningarna av ansträngningarna som föreskrivs i förordning nr 1342/2008 få stora ekonomiska och sociala effekter på vissa fartygssegment.

på egen hand. Kommissionen har initiativrätt och ska lägga fram förslag om åtgärder som antas enligt den bestämmelsen. Detta innebär att påståendena om att rådet skulle kunna gå till ytterligheter och bortse från målen för den gemensamma fiskeripolitiken om parlamentet inte involveras i så fall förutsätter att även kommissionen går till ytterligheter tillsammans med rådet.

87. En viktigare fråga är därför att om artikel 43.3 FEUF ska tolkas så, att bestämmelsen omfattar åtgärder som anger ramen för att fastställa och fördela fiskemöjligheter, strider detta då helt mot principen att ett beslut som inbegriper politiska val ska göras inom ramen för ett lagstiftningsförfarande. Om rådet med stöd av artikel 43.3 FEUF skulle kunna anta sådana fångstbestämmelser och begränsningar av fiskeansträngningen som är omtvistade i dessa mål, skulle det medföra att rådet inte enbart har befogenhet att verkställa de val som lagstiftaren har gjort genom att faktiskt fastställa och fördela fiskemöjligheter, utan även skulle erkännas ha befogenhet att under vissa förutsättningar agera som enda lagstiftare när det gäller att definiera ramen för fastställandet av de faktiska fiskemöjligheterna. Domstolen har slagit fast att en sådan situation skulle vara olaglig. [24]

88. Innan jag lämnar mitt förslag till avgörande är det nödvändigt att gå närmare in på de farhågor som rådet och de intervenerande regeringarna har gett uttryck för. De befarar att den tolkning som har föreslagits av parlamentet och kommissionen, och som i huvudsak har bekräftats av domstolen, medför att artikel 43.3 FEUF förlorar betydelse samt avsevärt begränsar rådets handlingsutrymme att vidta åtgärder inom ramen för denna bestämmelse.

89. Även om artikel 43.3 FEUF kanske inte blir helt betydelselös, medför den tolkning som föreslås av parlamentet och kommissionen definitivt en snäv tolkning av bestämmelsen och de befogenheter som därigenom tilldelas. Men detta är faktiskt vad domstolens synsätt i Venezuela-domen leder till. Enligt gällande lagstiftning är rådets handlingsutrymme (som kan vara större eller mindre) när det antar rättsakter i enlighet med artikel 43.3 FEUF beroende av hur mycket spelrum som unionslagstiftaren har valt att ge det. [25]

90. Såsom jag har nämnt tidigare verkställer artiklarna 9 och 12 i torskplanen, såsom dessa har ersatts respektive ändrats genom den angripna förordningen, inte enbart de val som har gjorts av unionslagstiftaren, utan anger snarare ramen för fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter under vissa specifika förutsättningar. Mot denna bakgrund anser jag att den angripna förordningen har antagits på felaktig grund och att rådet agerade rättsstridigt när det lyfte ut dessa bestämmelser från den övriga delen av kommissionens förslag. Parlamentets enda grund och kommissionens första grund bör därför bifallas.

91. En sådan slutsats skulle i sig vara tillräcklig för att den talan som har väckts av parlamentet respektive kommissionen i dessa mål ska bifallas och den angripna förordningen ogiltigförklaras. För fullständighetens skull ska jag emellertid kortfattat gå in på kommissionens båda övriga grunder samt på kommissionens och rådets begäran om att verkningarna av den angripna förordningen ska bestå.

24 — Se särskilt punkt 50 i Venezuela-domen.

25 — Om den angripna förordningen hade antagits på grundval av artikel 43.2 FEUF, skulle artikel 12.6, i dess ändrade lydelse, utgöra ett bra exempel på en rättsregel som ger rådet sådant spelrum.

D – *Kvarstående frågor: förfarandefel, kommissionens exklusiva initiativrätt samt verkningarna av den angripna förordningen*

92. Kommissionens andra grund gäller ett påstått förfarandefel, nämligen att det görs gällande att det felaktiga valet av rättslig grund har resulterat i att rådet även har åsidosatt det institutionella prerogativet för parlamentet att delta i det ordinarie lagstiftningsförfarandet respektive för EESK i fråga om vederbörligt samråd. Som kommissionen själv påpekar är denna grund beroende av den första grunden. Ovan drog jag slutsatsen att den första grunden, som avser valet av rättslig grund, skulle bifallas. Av detta följer att även kommissionens andra grund ska bifallas.

93. Samma sak gäller för den tredje grunden.[26] Detta beror inte enbart på att artiklarna 9 och 12 i torskplanen såsom dessa har ersatts respektive ändrats genom den angripna förordningen, olagligen har omvandlats från lagstiftningsbestämmelser till regleringsbestämmelser. Till följd av denna förändring skulle bestämmelsernas rättsliga karaktär ha förändrats i grunden (även om deras syfte och innehåll fortfarande kan vara oförändrade). Detta skulle dessutom medföra en omfattande förändring av den övergripande strategin för att förvalta torskbestånden.

94. Om domstolen emellertid inte delar min uppfattning att artikel 43.3 FEUF var felaktig rättslig grund för den angripna förordningen, skulle jag föreslå att kommissionens tredje grund avslås. Såväl kommissionen som rådet instämmer också i att en ändring av den rättsliga grunden inte nödvändigtvis behöver leda till någon grundläggande förändring av förslagets syfte och mål. Om domstolen skulle finna att rådet agerade korrekt när det delade upp förslaget och antog den angripna förordningen enligt artikel 43.3 FEUF (med utgångspunkten att de bestämmelser som tvisten avser utgör tekniska genomförandeåtgärder för den övergripande torskplanen), skulle den rättsliga grunden i så fall också behöva korrigeras i enlighet med detta.[27]

95. Med stöd av artikel 264.2 FEUF yrkar slutligen kommissionen och rådet att domstolen ska låta verkningarna av den angripna förordningen bestå vid en eventuell ogiltigförklaring.[28] Parlamentet har inte invänt mot denna begäran.

96. Ovan drog jag slutsatsen att den angripna förordningen borde ogiltigförklaras. Detta skulle innebära att grunden för att fastställa fiskemöjligheter från och med 2013 delvis skulle bortfalla. Enligt min mening utgör detta en situation då det föreligger betydande skäl knutna till rättssäkerheten samt ett behov att undvika allvarliga negativa konsekvenser för branschen, vilket motiverar ett beslut att låta verkningarna av den ogiltigförklarade rättsakten bestå.[29]

97. Under nuvarande omständigheter, då tillämpningen av de bestämmelser som fastställs i den angripna förordningen i fråga om fastställande av TAC och begränsningar av fiskeansträngningar faktiskt har ställts som villkor för fiskeverksamheten, skulle ett avbrott i tillämpningen av denna förordning vara problematiskt inte enbart med tanke på rättssäkerheten (eftersom särförordningarna[30]

26 — Principiellt sett kan rådet dela upp kommissionens förslag när detta är motiverat med hänsyn till förslagets innehåll. Skälet till detta är att även om kommissionen har initiativrätt, är denna rätt inte absolut. Rådet får emellertid endast vidta denna åtgärd (efter enhälligt beslut, i enlighet med artikel 293.1 FEUF) om detta är förenligt med det ursprungliga förslagets syfte och mål, såsom domstolen kräver. Se dom i mål Eurotunnel m.fl. (C-408/95, EU:C:1997:532, punkt 39).

27 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokat Sharpstons förslag till avgörande i Venezuelamålet, punkterna 196 och 197.

28 — Kommissionen anser att verkningarna av den angripna förordningen ska bestå i längst ett kalenderår räknat från och med den 1 januari efter det att dom har meddelats i de aktuella målen.

29 — Se, bland annat, dom i mål parlamentet/rådet (C-166/07, EU:C:2009:499, punkterna 74 och 75), dom i mål parlamentet/rådet (C-355/10, EU:C:2012:516, punkterna 89 och 90), dom i mål kommissionen/parlamentet och rådet (C-43/12, EU:C:2014:298, punkterna 54–56) och dom i mål parlamentet/rådet (C-90/10, EU:C:2012:525, punkterna 91 och 92).

30 — Särförordningarna för detta år är rådets förordning (EU) nr 39/2013 av den 21 januari 2013 om fastställande för år 2013 av fiskemöjligheter tillgängliga för EU-fartyg när det gäller vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd som inte omfattas av internationella förhandlingar eller överenskommelser (EUT L 23, s. 1) och rådets förordning (EU) nr 40/2013 av den 21 januari 2013 om fastställande för 2013 av fiskemöjligheter tillgängliga i EU-vatten och, för EU-fartyg, i vissa icke-EU-vatten när det gäller vissa fiskbestånd som omfattas av internationella förhandlingar eller överenskommelser (EUT L 23, s. 54.)

som fastställer de faktiska fiskemöjligheterna för ett visst år kan vara oförenliga med den ursprungliga torskplanen), utan även få mer omfattande negativa konsekvenser för branschen. Samtliga parter som deltar i förevarande mål förefaller godta det materiella innehållet i den angripna förordningen. Den enda betydande meningsskiljaktigheten gäller valet av rättslig grund.

98. Under dessa omständigheter anser jag att verkningarna av den angripna förordningen bör bestå. Det finns en del som talar för kommissionens förslag att verkningarna av den angripna förordningen ska bestå i ett helt kalenderår efter det att dom meddelats. Detta skulle ge ökad rättssäkerhet för framför allt yrkesfiskarna, eftersom fiskemöjligheterna normalt fastställs på årsbasis för ett visst kalenderår. Hur praktiskt detta än skulle vara, är det ändå avgörande att verkningarna av olagliga rättsakter inte består längre än vad som är absolut nödvändigt. För att uppmuntra EU-institutionerna att snarast möjligt anta en ny förordning med korrekt rättslig grund, anser jag att verkningarna av den angripna förordningen bör bestå i längst sex månader räknat från den dag då dom meddelas i de aktuella målen.

IV – **Rättegångskostnader**

99. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats av vinnande part. I förevarande mål har parlamentet och kommissionen båda yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och rådet har tappat målet.

100. Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna fastställs å andra sidan att medlemsstater som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader. Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Republiken Polen ska därför bära sina rättegångskostnader.

V – **Förslag till avgörande**

101. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen

— ogiltigförklarar rådets förordning (EU) nr 1243/2012 av den 19 december 2012 om ändring av förordning (EG) nr 1342/2008 om upprättande av en långsiktig plan för torskbestånden och det fiske som utnyttjar de bestånden,

— i enlighet med artikel 264.2 FEUF låter verkningarna av den ogiltigförklarade förordningen bestå fram till ikraftträdandet av en ny förordning som antas på korrekt rättslig grund, vilket ska ske senast sex månader räknat från den dag då dom meddelas i de aktuella målen,

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna, och

— förplikta Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Republiken Polen att bära sina egna kostnader.