FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 14. juni 2001 [1]

I — Indledning

1. Den Italienske Republik har i medfør af EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230, stk. 1, EF) anlagt sag ved Domstolen med påstand om annullation af artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 49/1999 af 18. december 1998 om fastsættelse for 1999 af de samlede tilladte fangstmængder for visse bestande af stærkt vandrende fiskearter, deres fordeling på kvoter til medlemsstaterne og visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder samt af den tabel vedrørende almindelig tun, der er indeholdt i bilaget til forordningen [2] (herefter »forordningen« eller »forordning nr. 49/1999«).

2. Den italienske regering mener af grunde, som jeg vil redegøre for i det følgende, at de i forordningens artikel 2, stk. 1, angivne procentsatser og de i artikel 2, stk. 2, fastsatte kvoter sammenholdt med bilaget er retsstridige og påfører den alvorlige tab.

1 — Originalsprog: spansk.

2 — EFT 1999 L 13, s. 54.

II — Den internationale beskyttelse af tunfiskebestanden

3. Den 14. maj 1966 undertegnedes i Rio de Janeiro den internationale konvention om bevarelse af tunfiskebestanden i Atlanterhavet (herefter »konventionen«), som trådte i kraft den 21. marts 1969 [3]. Den har til formål at bevare og forvalte ressourcerne af tunfisk og tunlignende fisk i Atlanterhavet [4] gennem samarbejde mellem de kontraherende parter med henblik på at opretholde populationerne af disse fiskearter på niveauer, som vil give mulighed for en maksimal vedvarende fangst [5].

4. Med henblik på at virkeliggøre konventionens mål har de kontraherende parter oprettet Den Internationale Kommission for Bevarelse af Tunfiskebestanden i Atlanterhavet (herefter »Tunfiskkommissionen«), som har fået beføjelse til at fremsætte henstillinger, der er bindende for de kontraherende parter seks måneder efter den dato, på hvilken kommissionen har

3 — Den engelske version af konventionen findes på internetadressen http://www.iccat.es/.

4 — Artikel I afgrænser konventionens anvendelsesområde, som omfatter Atlanterhavet og de tilstødende farvande.

5 — Jf. præamblen til konventionen.

givet notifikation herom, såfremt der ikke er gjort indsigelse inden for denne frist [6]. De kontraherende parter har forpligtet sig til at træffe alle de nødvendige forholdsregler til sikring af anvendelsen af konventionen [7].

5. Tunfiskkommissionen fastsatte på sit niende ekstraordinære møde i Madrid i november og december 1994 som følge af overfiskeri for første gang en samlet tilladt fangstmængde for almindelig tun, hvor fangsterne af almindelig tun blev begrænset til det højeste niveau, som hver af de kontraherende parter opnåede i 1993 eller 1994. Fra 1996 skulle der træffes de nødvendige foranstaltninger for gradvis at reducere fangstmængden til 75% af fangsterne i 1995, et mål, der skulle være opnået inden den 31. december 1998. Denne henstilling blev meddelt de medlemsstater, der, som Den Italienske Republik, endnu ikke var part i konventionen, samt Det Almindelige Råd for Fiskeriet i Middelhavet [8] med anmodning om samarbejde. Henstillingen skulle træde i kraft den 2. oktober 1995 [9].

6. Tunfiskkommissionen vedtog på sit fjortende ordinære møde i november 1995, som ligeledes fandt sted i Madrid, en henstilling, som under hensyn til den betydelige franske fangst af almindelig tun i 1994 fastsatte specifikke fangstgrænser for Frankrig for 1996, 1997 og 1998 i Middelhavet og det østlige Atlanterhav [10]. Denne henstilling, som trådte i kraft den 22. juni 1996, blev omfattet af en undtagelse ved henstilling nr. 98-5, som blev vedtaget i Santiago de Compostela i november 1998 [11].

7. På det tiende ekstraordinære møde i San Sebastián i november 1996 vedtog Tunfiskkommissionen en ny henstilling, officielt meddelt de kontraherende parter den 3. februar 1997, som trådte i kraft den 4. august 1997. Den pålagde de kontraherende parter, som havde overskredet deres fangstkvote, en reduktion på 100% af overskridelsen af fangstkvoten for den følgende forvaltningsperiode, en reduktion, der kunne stige til 125% [12], hvis et land overskred sin fangstkvote i to på hinanden følgende forvaltningsperioder [13]. Henstillingen bestemte, at reduktionen ville blive udskudt til forvaltningsperioden efter den, som fulgte efter den forvaltningsperiode,

6 — Jf. artikel IV og VIII.

7 — Jf. artikel IX, stk. 1.

8 — Dette råd overtog Tunfiskkommissionens henstilling i resolution nr. 95/1 (jf. det dokument, som Rådet har fremlagt som bilag III til sit svarskrift).

9 — Henstilling nr. 94-11 om almindelig tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet [»Compendium of Management Recommendations & Resolutions adopted by ICCAT for the Conservation of Atlantic Tunas and Tuna-like Species« — http//www.iccat.es/— (herefter »Kompendium«), s. 49].

10 — Henstilling om yderligere foranstaltninger om forvaltning af almindelig tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet (jf. bilag II til Rådets svarskrift).

11 — Denne undtagelse fremgår af punkt 5 i henstillingen. Jf. punkt 11 i dette forslag til afgørelse.

12 — Hvilket ikke udelukkede andre egnede foranstaltninger, såsom handelsrestriktioner.

13 — Henstilling nr. 96-14 om anvendelse på fangstpladserne for almindelig tun i Atlanterhavet og sværdfisk i det nordlige Atlanterhav (jf. bilag V til svarskriftet samt Kompendium, s. 88).

hvor overskridelsen havde fundet sted, såfremt alle oplysninger vedrørende fangsterne i denne periode ikke var disponible på tidspunktet for fastsættelsen af kvoterne. Overskridelserne for 1997 ville således blive fratrukket kvoterne for 1999 og ikke for 1998. Dette blev fastslået i en supplerende henstilling fra Tunfiskkommissionen, som blev vedtaget på det ellevte ekstraordinære møde i Santiago de Compostela den 16.-23. november 1998. Denne henstilling blev meddelt parterne den 22. december samme år og trådte i kraft den 21. juni 1999 [14].

III — Fællesskabets tiltrædelse af Tunfiskkommissionen og indvirkningen heraf på fællesskabsretten

8. Ved Rådets afgørelse af 9. juni 1986 [15] godkendtes Fællesskabets tiltrædelse af Tunfiskkommissionen. Tiltrædelsen var med virkning fra den 14. november 1997 [16].

9. Den 19. december 1997 vedtog Rådet forordning (EF) nr. 65/98 [17], der havde til formål at gennemføre Tunfiskkommissionens henstillinger [18]. Med denne forordning fordelte Rådet Fællesskabets kvote for almindelig tun for produktionsåret 1998 mellem medlemsstaterne [19].

10. Artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 65/98 bestemmer, at Kommissionen inden for Tunfiskkommissionen vil forhandle revisionen af tallene for medlemsstaternes fangster »for at åbne mulighed for en senere tilpasning af disse medlemsstaters kvoter for almindelig tun«, og at, når der er opnået enighed i Tunfiskkommissionen, vil Kommissionen straks tilpasse de pågældende kvoter.

11. I henhold til det udtrykkelige mandat, den havde fået med henblik herpå, indledte Kommissionen forhandlinger inden for Tunfiskkommissionen, som udmundede i

14 — Det drejer sig om henstilling nr. 98-13. Jf. bilag VI til svarskriftet, Kompendium, s. 97, samt Rådets svar på det andet spørgsmål, Domstolen havde stillet det.

15 — Rådets afgørelse 86/238/EØF om Fællesskabets tiltrædelse af den internationale konvention om bevarelse af tunfiskebestanden i Atlanterhavet som ændret ved den protokol, der er knyttet som bilag til slutakten fra konferencen af befuldmægtigede for stater, der er parter i konventionen, undertegnet den 10.7.1984 i Paris (EFT L 162, s. 33).

16 — Nogle medlemsstater var allerede parter i konventionen før denne dato: Kongeriget Spanien og Den Franske Republik siden den 21.3.1969, Den Portugisiske Republik siden den 3.9.1969, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (for Bermudaøerne) siden den 10.11.1995 og Den Italienske Republik siden den 6.8.1997 (jf. fodnote 4 i svarskriftet samt det dokument, som Den Italienske Republik har fremlagt som bilag I til stævningen).

17 — Forordning om fastsættelse for 1998 af de samlede tilladte fangstmængder for visse bestande af stærkt vandrende fiskearter, deres fordeling på kvoter til medlemsstaterne og visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder (EFT 1998 L 12, s. 145).

18 — Jf. tredje betragtning til forordningen.

19 — Fællesskabet rådede i det østlige Atlanterhav over en samlet kvote på 4 452 tons, der var fordelt med 3 til Grækenland, 3 809 til Spanien, 400 til Frankrig, 180 til Portugal og 60 til de øvrige medlemsstater. I Middelhavet rådede Fællesskabet over en samlet kvote på 11 621 tons, der var fordelt med 272 til Grækenland, 2 033 til Spanien, 4 850 til Frankrig, 4 145 til Italien og 321 til Portugal. Frankrig fik i begge områder tildelt den højeste kvote, der var fastsat i den henstilling, som Tunfiskkommissionen vedtog på sit fjortende ordinære møde (jf. punkt 6 i dette forslag til afgørelse).

henstillingen fra det ellevte ekstraordinære møde [20]. Denne nye henstilling, som trådte i kraft den 20. august 1999 [21], fastsatte en samlet tilladt fangstmængde på 32 000 tons for 1999 og 29 500 tons for 2000, hvoraf Fællesskabet fik tildelt henholdsvis 20 165 tons og 18 590 tons [22]. Fordelingen af fiskerimulighederne mellem de kontraherende parter blev, som foreskrevet i henstillingen fra San Sebastián fra november 1996 og i den supplerende henstilling, som blev vedtaget i Santiago de Compostela, fastsat på grundlag af reviderede tal for de foretagne fangster i 1993 og 1994 fratrukket de overfiskede mængder i produktionsåret 1997 [23].

12. Med henblik på at gennemføre den ovennævnte henstilling nr. 98-5 vedtog Rådet forordning nr. 49/1999, som er genstand for nærværende sag. Ved denne forordning blev den andel, der var til rådighed for Fællesskabet, fordelt mellem medlemsstaterne, hvis procentvise andele [24] er fastsat i artikel 2, stk. 1, som har følgende ordlyd:

»Procentsatserne for fordelingen mellem medlemsstaterne af den andel, der er til Fællesskabets rådighed, af bestanden af almindelig tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet fastsættes således:

— Frankrig: 33,89%

— Grækenland: 1,77%

— Italien: 26,75%

— Portugal: 3,23%

— Spanien: 34,35%.«

13. På grund af de særlige omstændigheder, der var en følge af Fællesskabets tiltrædelse af Tunfiskkommissionen, blev der imidler-

20 — Henstilling nr. 98-5 om begrænsning af fangsten af almindelig tun i det østlige Atlanterhav og i Middelhavet (Kompendium, s. 58).

21 — Undtagen for Kongeriget Marokko. Rådet har i sit svar på Domstolens spørgsmål anført, at henstillingen trådte i kraft den 21.6.1999, men dette stemmer ikke overens med den dato, der er angivet i Kompendium, s. 58, som er den 20.8. samme år. Efter min mening har Rådet taget fejl og har angivet den ikrafttrædelsesdato, der var fastsat for den supplerende henstilling, som jeg har henvist til i punkt 7, og som blev vedtaget på det samme ekstraordinære møde.

22 — Denne fangstmængde blev beregnet ved sammenlægning af de enkelte medlemsstaters kvoter (fodnote ** i henstilling nr. 98-5).

23 — Jf. punkt 2 og 4 i henstilling nr. 98-5.

24 — Jf. anden, tredje og fjerde betragtning samt artikel 1 i forordningen.

tid fastsat ad hoc-parametre for 1999 [25]. Derved henvises i artikel 2, stk. 2, til bilaget, hvori der for almindelig tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet er angivet følgende tal udtrykt i tons:

— Samlet tilladt fangstmængde: 32 000

— EF: 16 136 [26]

— Spanien: 5 555

— Frankrig: 6 413

— Grækenland: 126

— Italien: 3 463

— Portugal: 519

— Øvrige medlemsstater (bifangst): 60

14. Denne fordeling blev foretaget således: Fællesskabets samlede fangstmængde (20 165 tons) blev fratrukket de 60 tons, som var forbeholdt som bifangst til andre medlemsstater end de fem, der fik tildelt specifikke kvoter [27]. Resultatet (20 105 tons) fordeltes mellem disse fem medlemsstater på grundlag af de procentsatser, der var fastsat i forordningens artikel 2, stk. 1 [28]. Fra de kvoter, som derved tilkom den enkelte medlemsstat, blev dernæst trukket den mængde, som den pågældende medlemsstat i givet fald havde overfisket i 1997. Eftersom Grækenland og Italien efter dette fradrag ville have fået en meget lille andel [29], trak Rådet 850 tons fra de tre andre medlemsstaters kvote [30] og fordelte denne mængde mellem de to stater [31].

15. De beføjelser, som Rådet har benyttet sig af i forordning nr. 49/1999 og forordning nr. 65/98, støtter sig på Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for

25 — Jf. femte betragtning til forordningen.

26 — Dette tal er fremkommet ved fra de 20 165 tons, der var tildelt Fællesskabet ved henstilling nr. 98-5, at trække de 4 029 tons, som medlemsstaterne havde overfisket i 1997 (Spanien 951 tons, Frankrig 0 ton, Grækenland 331 tons, Italien 2 666 tons og Portugal 81 tons).

27 — Jf. rapporten fra De Faste Repræsentanters Komité, som sagsøgeren har fremlagt som bilag 4 til stævningen, samt punkt 12 i svarskriftet.

28 — Spanien 6 906 tons, Frankrig 6 813 tons, Grækenland 357 tons, Italien 5 379 tons og Portugal 650 tons.

29 — Henholdsvis 6 tons og 2 713 tons.

30 — 400 tons fra Spanien og Frankrig og 50 tons fra Portugal.

31 — 705 tons til Italien og 100 tons til Grækenland.

fiskeri og akvakultur [32], hvis artikel 8, stk. 4, bestemmer:

»Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen:

[...]

ii) skal fordele fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne på en sådan måde, at hver medlemsstat sikres relativ stabilitet i fiskeriaktiviteterne for hver af de pågældende bestande; [...]

[...]«

IV — Proceduren for Domstolen

16. Kommissionen, Kongeriget Spanien og Den Franske Republik har interveneret i denne sag og indgivet skriftlige indlæg.

Under retsmødet den 10. maj 2001 afgav repræsentanterne for sagsøgeren og sagsøgte samt Kommissionens og den spanske regerings befuldmægtigede mundtlige indlæg.

V — Gennemgang af anbringenderne vedrørende annullation

17. Den Italienske Republik har nedlagt påstand om annullation af to bestemmelser i forordning nr. 49/1999, dels artikel 2, stk. 1, dels artikel 2, stk. 2, sammenholdt med bilaget vedrørende almindelig tun. Til støtte for disse to påstande har sagsøgeren fremført flere anbringender, hvoraf nogle er sammenfaldende. Samtlige intervenienter har imødegået de to påstande. Jeg vil i det følgende gennemgå de to påstande under hensyn til de anbringender, sagsøgeren har fremført til støtte herfor, og i givet fald til de andre parters indlæg hertil.

1. *Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 49/1999*

A — Manglende begrundelse

18. Den Italienske Republik gør i stævningen gældende, at den eneste begrundelse for

32 — EFT L 389, s. 1.

artikel 2, stk. 1, ligger i fjerde betragtning til forordningen, hvorefter »det er nødvendigt at fastsætte den procentdel af fangstmængderne, som hver medlemsstat tildeles vedrørende bestanden af almindelig tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet«. Det drejer sig ifølge Den Italienske Republik kun om en skinbegrundelse, som ikke opfylder de betingelser, der følger af Domstolens praksis, eftersom Rådet ikke forklarer den fordeling af kvoterne, der foretages i den anfægtede bestemmelse.

19. Begrundelsen for en retsakt er hverken en høflighedsformel eller et ritual. Det er en rationel faktor i forbindelse med myndighedsudøvelse, som skal gøre det muligt at kontrollere denne. En begrundelse fungerer både som et bolværk mod arbitrære beslutninger og et forsvarsinstrument. Dette stemmer overens med den opfattelse, som Domstolen i talrige tilfælde har givet udtryk for, når den har fastslået, at den begrundelse, som kræves i henhold til EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF), har til formål at sikre, at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret [33].

20. Efter min mening har Rådet, for så vidt angår begrundelsen af forordningens artikel 2, stk. 1, overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktatens artikel 190. Som begrundelse for bestemmelsen og følgelig for de procentsatser, der tildeles de deri nævnte medlemsstater, henvises der i betragtningerne til forordningen til følgende:

1) Fællesskabets deltagelse i Tunfiskkommissionen, henstillingernes bindende karakter for Fællesskabet og Tunfiskkommissionens vedtagelse af en henstilling om fastsættelse af fangstbegrænsninger for almindelig tun [34]

2) de beføjelser, som artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 3760/92 tillægger Rådet til at fastsætte den samlede tilladte fangstmængde for hver bestand eller gruppe af bestande, den andel, der er til rådighed for Fællesskabet, fordelingen af den andel, der er til Fællesskabets rådighed, mellem medlemsstaterne, og bestemmelserne for dette fiskeri [35]

3) nødvendigheden af at fastsætte den procentdel af fangstmængderne, som hver medlemsstat tildeles [36].

33 — Jf. blandt de nyere domme, dom af 19.11.1998, sag C-316/97 P, Parlamentet mod Gaspari, Sml. I, s. 7597, præmis 26, af 5.10.2000, sag C-288/96, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 8237, præmis 82, og af 19.10.2000, forenede sager C-15/98 og C-105/99, Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, Sml. I, s. 8855, præmis 65.

34 — Anden betragtning.

35 — Tredje betragtning.

36 — Fjerde betragtning.

21. Når henses til retsaktens karakter er denne begrundelse efter min mening fyldestgørende [37]. Når der er tale om almengyldige retsakter, som ikke er tidsbegrænsede [38], behøver ophavsmanden kun at angive de samlede omstændigheder, som har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, som den skal opfylde [39], og desuden at henvise til den retsregel, som den udøvede beføjelse støtter sig på [40].

22. Den Italienske Republik har anført, at selv om Rådet i betragtningerne til forordningen har begrundet fordelingen mellem medlemsstaterne af den mængde, der er til rådighed for Fællesskabet, har det ikke på nogen måde begrundet den procentsats, som tildeles disse. Sagsøgeren har ret på dette punkt, men den i henhold til traktaten krævede begrundelse skal ikke angive alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter. Det afgørende er, som jeg allerede har påpeget, at retsaktens adressater og den kompetente ret, der skal prøve dens lovlighed, kan få kendskab til grundlaget for, at retsakten er blevet udstedt. For at afgøre, om en fællesskabsinstitutions beslutning er behørigt begrundet, skal der således ligeledes tages hensyn til den sammenhæng, hvori den er vedtaget, og navnlig til de retsregler, som gælder på det pågældende område, samt til den fremgangsmåde, der er fulgt ved dens udarbejdelse, hvori medlemsstaterne kan have været tæt inddraget [41].

23. Den Italienske Republik, som tiltrådte Tunfiskkommissionen den 6. august 1997 [42] — og som før denne dato var blevet underrettet om vedtagelsen af den første henstilling om begrænsning af fangsten af almindelig tun [43] — deltog i processen med udarbejdelsen af forordningen og havde kendskab til grundlaget for vedtagelsen af den anfægtede bestemmelse. Det fremgår således af rapporten fra De Faste Repræsentanters Komité [44], at den italienske delegation, ligesom den græske, havde udtrykt et generelt forbehold over for forslaget til forordning og navnlig over for den samlede tilladte fangstmængde og kvoterne [45]. Den Italienske Republik gjorde endvidere indsigelse mod fordelingskriterierne, fordi, uanset hvilken referenceperiode der lagdes til grund, de italienske fangsters andel af Fællesskabets samlede fangst, hvis man ser på den italienske fiskerflådes historiske fangster, aldrig havde ligget under 30% [46].

37 — Det bemærkes, at ifølge retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til traktatens artikel 190, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt (jf. dommene i de ovennævnte sager Tyskland mod Kommissionen samt Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen).

38 — Som det er tilfældet med forordningens artikel 2, stk. 1, som efter sin ikrafttræden fastsætter procentsatserne for fordelingen mellem medlemsstaterne af den andel, der er tildelt Fællesskabet, af bestanden af almindelig tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet.

39 — Jf. dom af 7.11.2000, sag C-168/98, Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 9131, præmis 62.

40 — I det foreliggende tilfælde artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 3760/92.

41 — Jf. dom af 17.10.1995, sag C-478/93, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 3081, præmis 49 og 50, samt de heri citerede domme.

42 — Jf. fodnote 16.

43 — Jf. punkt 5 i dette forslag til afgørelse.

44 — Jf. bilag 4 til stævningen.

45 — Side 6 i rapporten.

46 — Side 7 i rapporten.

24. Som det fremgår, havde Den Italienske Republik lige så vel som Domstolen et fuldstændigt kendskab til grundlaget for Rådets vedtagelse af forordningens artikel 2, stk. 1. Den var bekendt med forhistorien og de formål, den forfulgte. Den var desuden — før vedtagelsen af dem — bekendt med de kriterier, der blev anvendt som grundlag for fastsættelsen af de i den anfægtede bestemmelse angivne procentsatser for fordelingen [47]. Den kan således ikke hævde, at bestemmelsen er behæftet med manglende begrundelse.

B — De subsidiære anbringender

a) Den påståede fravigelse af princippet om relativ stabilitet

25. For det tilfælde, at Domstolen ikke tager påstanden om annullation af forordningens artikel 2, stk. 1, på grund af manglende begrundelse, til følge, har Den Italienske Republik anført to subsidiære anbringender. Det første vedrører tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 43 (efter ændring nu artikel 37 EF), af de generelle principper om retskildernes rangfølge og af artikel 8, stk. 4, nr. ii), i forordning nr. 3760/92.

26. Grunden til denne tredobbelte tilsidesættelse ligger ifølge sagsøgeren i, at Rådet har handlet i strid med princippet om relativ stabilitet i hver medlemsstats fiskeriaktiviteter. Den Italienske Republik har gjort gældende, at betragtningerne til forordning nr. 49/1999 i modsætning til betragtningerne til forordning nr. 65/98 ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til artikel 8, stk. 4, nr. ii), i forordning nr. 3670/92. Denne undladelse indebærer ifølge sagsøgeren en endnu grovere mangel på begrundelse end den, jeg har gennemgået ovenfor, eftersom Rådet ikke har angivet grundene til, at det har valgt en sådan fravigelse.

27. Den italienske regering har tilføjet, at der er en tæt sammenhæng mellem den beføjelse og den fremgangsmåde, som er fastsat i artikel 8, stk. 4, første punktum, i forordning nr. 3760/92, og de gennemførelsesbestemmelser, som er angivet i samme stykke. I den anfægtede forordning har Rådet fraveget det princip om relativ stabilitet, der er fastsat i forordning nr. 3760/92, men det skulle imidlertid derved have fulgt den for vedtagelsen af forordningen fastsatte fremgangsmåde, det vil sige, at det skulle have hørt Europa-Parlamentet, som det kræves i traktatens artikel 43. Ved at have undladt dette har Rådet gjort sig skyldigt i de tilsidesættelser, der er anført i stævningen.

28. Sagsøgerens argumentation kan ikke tages til følge, fordi den bygger på en

47 — Den spanske regerings befuldmægtigede påpegede under retsmødet, at Den Italienske Republik deltog i møderne, hvor Fællesskabets holdning inden for Tunfiskkommissionen blev fastlagt. Dér fandt de forhandlinger sted, som førte til de henstillinger, som efterfølgende satte deres præg på den anfægtede forordnings indhold.

urigtig forudsætning. Det er således ikke rigtigt, at den anfægtede forordning ikke henviser til artikel 8, stk. 4, nr. ii), i forordning nr. 3760/92. Man behøver blot at læse anden henvisning og tredje betragtning, hvor Rådet to gange udtrykkeligt henviser til artikel 8, stk. 4, i forordningen fra 1992. Eftersom det i den nævnte betragtning er anført, at det i henhold til den ovennævnte bestemmelse påhviler Rådet at fordele den andel, der er til Fællesskabets rådighed, mellem medlemsstaterne, er det klart, at Rådet gør dette i overensstemmelse med de i bestemmelsen fastsatte regler og under hensyn til nr. ii), det vil sige under hensyn til princippet om, at hver medlemsstat sikres relativ stabilitet i fiskeriaktiviteterne.

29. Rådet har således ikke stiltiende fraveget princippet om relativ stabilitet og heller ikke tilsidesat forordningen fra 1992, princippet om retskildernes rangfølge eller traktatens artikel 43.

b) Den åbenbart uhensigtsmæssige karakter af de kriterier, der er vedtaget for at gennemføre princippet om relativ stabilitet

30. Rådets svar på det ovennævnte anbringende kunne have været holdt på det formelle og eksterne plan, som Den Italienske Republik har lagt op til. Rådet har imidlertid anlagt et videre perspektiv og har anført, at den anfægtede forordning ikke alene indeholder en henvisning til den bestemmelse, som foreskriver, at princippet om relativ stabilitet skal iagttages, men at dette princip også rent faktisk er anvendt ved fastsættelsen af kvoterne for fordelingen af Fællesskabets andel vedrørende almindelig tun.

31. Hermed er Rådet inde på det andet subsidiære anbringende, som Den Italienske Republik har anført til støtte for påstanden om annullation af forordningens artikel 2, stk. 1, nemlig anbringendet om fordelingskriteriets indhold.

32. Sagsøgeren bebrejder Rådet, at det har fastsat procentsatserne for fordeling af fællesskabskvoten for almindelig tun på grundlag af fangsterne for et enkelt år, og ikke på grundlag af fangster for flere år. Italien ville have fået tildelt en betydeligt højere procentsats, hvis Rådet havde støttet sig på en historisk række fangster for tre, fem eller otte år og ikke alene på 1993 eller 1994.

33. Rådet har bestridt, at fleksibilitet ved fastsættelsen af referenceperioden er særlig vigtig, når bestandene forvaltes af en international fiskeriorganisation, som tildeler

Fællesskabet den kvote, det har til rådighed, og som det skal fordele mellem medlemsstaterne. Efter Rådets opfattelse har det handlet hensigtsmæssigt ved at lægge de fangster af almindelig tun, der er foretaget af hver medlemsstat i 1993 eller 1994, til grund ved fordelingen af kvoten, eftersom Tunfiskkommissionen havde taget disse som referenceår.

34. Efter min mening bør Domstolen godkende de af Rådet fremførte grunde. Begrebet relativ stabilitet er defineret i forordning nr. 3760/92. I betragtningerne til denne [48] anføres de regler, hvorefter fællesskabskvoten vedrørende almindelig tun skal fordeles med henblik på at sikre større stabilitet i fiskeriaktiviteterne, således at der tages hensyn til de særlige behov i regioner, hvor den lokale befolkning er særlig afhængig af fiskeriet og den hertil knyttede industri [49].

35. Domstolen har under hensyn til begrebet relativ stabilitet fastslået, at formålet med kvoterne er at sikre hver enkelt medlemsstat en del af Fællesskabets samlede tilladte fangstmængde, som i det væsentlige fastsættes på grundlag af de fangster, som det traditionelle fiskeri og de områder, hvor den lokale befolkning er særlig afhængig af fiskeriet og de hertil knyttede industrier, har draget fordel af før indførelsen af kvoteordningen. Følgelig påhviler det Rådet, når det fordeler fiskerimulighederne for hver af de pågældende bestande, i det foreliggende tilfælde af almindelig tun, at tage hensyn til de interesser, som foreligger for den enkelte medlemsstat [50]. For at dette princip kan være effektivt, kræves det i sagens natur, at hver medlemsstat tildeles en fast procentsats ved fordelingen af kvoterne [51].

36. Dette er, hvad Rådet har gjort i artikel 2, stk. 1, i den af Den Italienske Republik anfægtede forordning, i hvilken det har tildelt medlemsstaterne en fast procentdel af Fællesskabets fiskerimuligheder på grundlag af det højeste årlige tal for den enkelte medlemsstats fangster i 1993 og 1994.

Ved dette fordelingskriterium, som allerede var blevet anvendt i forordning nr. 65/98 [52], benyttes de samme parametre

48 — Jf. tolvte, trettende og fjortende betragtning.

49 — Tunfiskeriet og sicilianske fiskerfamiliers omskiftelige skæbne er blændende beskrevet af Giovanni Verga i romanen *I Malavoglia*. Denne bog ligger til grund for filmen *La Terra Trema*, som Luchino Visconti indspillede i 1948 sammen med Franco Zefirelli og Francesco Rossi.

50 — Jf. dom af 19.2.1998, sag C-4/96, NIFPO og Northern Ireland Fishermen's Federation, Sml. I, s. 681, præmis 47 og 48, (herefter »NIFPO-dommen«). Domstolen havde udtalt sig i samme retning i domme af 14.12.1989, sag C-3/87, Agegate, Sml. s. 4459, præmis 24, og sag C-216/87, Jaderow, Sml. s. 4509, præmis 23, hvori den henviste til Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25.1.1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 24, s. 1).

51 — Jf. bl.a. dom af 16.6.1987, sag 46/86, Romkes, Sml. s. 2671, præmis 17, og af 13.10.1992, sag C-71/90, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 5175, præmis 15.

52 — Som Den Italienske Republik ikke har bestridt.

som blev taget i betragtning under Fællesskabets forhandlinger inden for Tunfiskkommissionen, og som udmøntedes i henstilling nr. 98-5 [53]. Herved kan den erfaring, der er indhøstet i Tunfiskkommissionen, som flere medlemsstater længe har deltaget i, overføres til Fællesskabets interne område. Man kan således udnytte det indgående kendskab til udviklingen i tunfiskefangsten gennem næsten 30 år og deltagelsen af de forskellige medlemsstater, som har en tunfiskeflåde, under samtidig hensyntagen til behovene i kystsamfund, som er afhængige af tunfiskeriet [54].

37. Man kan strides, så længe man vil, om det valgte kriterium for tildeling af kvoter, men under alle omstændigheder er det omfattet af den skønsbeføjelse, Rådet råder over, når det gennemfører den fælles landbrugspolitik. Denne skønsbeføjelse kan kun prøves af Domstolen, hvis Rådet gør sig skyldig i en åbenlys vildfarelse eller magtfordrejning, eller hvis det klart har overskredet grænserne for sit frie skøn [55], hvilket sagsøgeren end ikke har gjort gældende over for forordningens artikel 2, stk. 1.

38. Sammenfattende har Rådet iagttaget princippet om relativ stabilitet og ikke kun i formel henseende. Fastsættelsen af de kvoter, der er anført i forordningens artikel 2, stk. 1, er foretaget på grundlag af et kriterium, der tager hensyn til den faktiske situation i tunfiskesektoren i hver medlemsstat. Resultatet måtte nødvendigvis være, at der fastsattes forskellige kvoter afhængigt af den specifikke betydning, som fiskeriet af denne fiskeart har for de berørte medlemsstaters nationale økonomier. Virkelig forskelsbehandling ville i dette tilfælde have bestået i at fastsætte identiske kvoter og således behandle lande, som befinder sig i forskellige situationer, på samme måde [56].

39. Endvidere kan man, som Kommissionen med rette har påpeget i sine indlæg,

53 — Jf. punkt 11. I modsætning til hvad den italienske regering har anført i replikken, mener Rådet ikke, at oplysningerne for 1993 og 1994 vedrørende Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik var urigtige. Rådet har blot i sit forsvarsskrift (punkt 6 og 7) anført, at disse to medlemsstater anmodede om en revision af fangsttallene for disse to år, og at Kommissionen forhandlede om en sådan revision inden for Tunfiskkommissionen.

54 — Jf. præamblen til henstilling nr. 98-5 (Kompendium, s. 58).

55 — Jf. den i fodnote 50 nævnte NIFPO-dom, præmis 42, samt den deri citerede dom. Det skal bemærkes, at skønsbeføjelsen ikke udelukkende omfatter indholdet og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold (jf. dom af 5.10.1999, sag C-179/95, Spanien mod Rådet, Sml. I s. 6475, præmis 29).

56 — Jeg gør opmærksom på, at forbuddet mod forskelsbehandling indebærer, at sammenlignelige situationer ikke behandles forskelligt, medmindre en differentiering er objektivt begrundet (jf. bl.a. NIFPO-dommen, præmis 58) og følgelig, at de, som befinder sig i forskellige situationer, ikke behandles på samme måde.

ikke se bort fra, at den anfægtede forordning [57] blev vedtaget, efter at Det Europæiske Fællesskab havde tiltrådt Tunfiskkommissionen, som tildelte det en samlet fangstmængde [58]. Fællesskabet kan kun effektivt opfylde de forpligtelser, som følger af tiltrædelsen af Tunfiskkommissionen, og føre en sammenhængende politik for bevarelse af tunfiskeområderne, hvis det ved den interne fordeling i Fællesskabet anvender de samme kriterier som dem, der er fastsat generelt for det østlige Atlanterhav og Middelhavet.

2. Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 49/1999 sammenholdt med den del af bilaget til forordningen, som vedrører almindelig tun

A — Manglende begrundelse

40. Til støtte for påstanden om annullation af denne bestemmelse har Den Italienske Republik ligeledes gjort manglende begrundelse gældende. Den eneste begrundelse, Rådet har givet med hensyn til denne bestemmelse, er indeholdt i femte betragtning til forordningen [59]. Ifølge sagsøgeren er der tale om en skinbegrundelse, der ikke gør rede for de faktiske grunde til den undtagelsesvise fordeling, nemlig Rådets ønske om at pålægge Den Hellenske Republik, Kongeriget Spanien og Den Italienske Republik de sanktioner, som blev fastsat af Tunfiskkommissionen som følge af disse medlemsstaters fangstoverskridelser i 1997.

41. Svaret på dette klagepunkt må blive det samme, som jeg har foreslået med hensyn til spørgsmålet om den påståede manglende begrundelse for forordningens artikel 2, stk. 1. Med dette klagepunkt forveksler og sammenblander Den Italienske Republik to planer, som ganske vist er tæt forbundne, men som dog skal holdes ude fra hinanden, nemlig spørgsmålet, om der foreligger en begrundelse, og spørgsmålet, om den er rigtig. Det anbringende, som jeg nu behandler, hører til på det første plan, og Domstolens afgørelse bør begrænse sig til dette.

42. Der foreligger en begrundelse for fordelingen af kvoterne, ikke alene fordi femte betragtning indgår i forordningen, men også fordi Rådet andre steder i betragtningerne har angivet grundlaget for den anfægtede bestemmelse. Det gælder bl.a. anden og ottende betragtning, hvori der henvises til de forpligtelser, der påhviler Fællesskabet som part i konventionen, og til Tunfiskkommissionens fastlagte ordning for fradrag af overfiskede mængder, der

57 — Ligesom forordning nr. 65/98.

58 — Denne udgøres af summen af de tidligere nationale kvoter, som skal fordeles.

59 — »Det er hensigtsmæssigt at foretage en ad hoc-fordeling for 1999 mellem medlemsstaterne på grund af de særlige omstændigheder, der er en følge af Fællesskabets tiltrædelse af ICCAT«.

afviger fra ordningen i fællesskabsbestemmelserne [60].

43. Under alle omstændigheder har Den Italienske Republik haft kendskab til grundlaget for den anfægtede bestemmelse og til den fremgangsmåde, som blev fulgt for at komme frem til de faktiske tal i bilaget vedrørende almindelig tun. Følgelig er formålet med begrundelsespligten opfyldt.

44. Kommissionen har vedrørende ad hoc-fordelingen for 1999 og de oplysninger og beregninger, som førte til fastsættelsen af de i bilaget angivne fangstbegrænsninger, påpeget, at alt dette i detaljer var blevet forelagt medlemsstaterne i De Faste Repræsentanters Komité, hvor den italienske repræsentant havde givet udtryk for et afvigende standpunkt [61].

45. Også dette klagepunkt er ubegrundet. De grunde, som førte til fastsættelsen af en særlig fordeling for 1999, fremgår ikke alene af selve forordningens ordlyd, de italienske myndigheder havde desuden, før den endelige vedtagelse af forordningen, et detaljeret kendskab både til disse grunde og til den fremgangsmåde, der blev fulgt ved fastsættelsen af de i den anfægtede bestemmelse angivne grænser [62].

46. Et helt andet spørgsmål er, om de grunde, som Rådet har anført som begrundelse for den anfægtede bestemmelse, er rigtige. Dette spørgsmål ligger på et andet plan end spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en begrundelse eller ej.

Ligeledes irrelevant — fordi spørgsmålet befinder sig på det ovennævnte andet plan — er den tvivl, som Den Italienske Republik har rejst om rigtigheden af tildelingen til Fællesskabet af 20 165 tons almindelig tun for 1999 og om, hvorvidt de i bilaget til forordningen omtalte 16 136 tons faktisk var blevet tildelt, idet fradraget af de af flere medlemsstater overfiskede mængder i 1997 ifølge sagsøgeren kun er et påskud for at hemmeligholde de egentlige grunde til fordelingen. Selv hvis det forholdt sig således, ville der ikke foreligge manglende begrundelse, eftersom sagsøgeren var bekendt med grundlaget for beslutningen. Desuden bliver dens påstand modbevist af de faktiske forhold. Man behøver blot at kaste et blik på Tunfiskkommissionens henstilling nr. 98-5, hvori det hedder, at Fællesskabet for 1999 er blevet tildelt 20 165 tons almindelig tun [63].

60 — Rådets forordning (EF) nr. 847/96 af 6.5.1996 om supplerende betingelser for forvaltningen af TAC og kvoter fra år til år (EFT L 115, s. 3).

61 — Jf. bilag 4 til stævningen.

62 — Jf. punkt 14 i dette forslag til afgørelse.

63 — Jf. Kompendium, s. 58.

B — De subsidiære anbringender

a) Forskelsbehandling af medlemsstater

47. Den Italienske Republik har i stævningen anført, at den undtagelsesvise fordeling i 1999 alene har til formål at forskelsbehandle medlemsstaterne, hvilket er en fravigelse af fællesskabsrettens principper og regler, navnlig artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 3760/92.

48. Sagsøgeren har ikke på noget tidspunkt bestridt, at den havde overskredet den fangstmængde, den havde fået tildelt for 1997, med 2 666 tons. Under hensyn til det ovenfor anførte vedrørende følgerne af Fællesskabets tiltrædelse af Tunfiskkommissionen, det af Rådet valgte kriterium for den interne fordeling og rækkevidden af princippet om relativ stabilitet, er jeg, på baggrund af denne kvoteoverskridelse, tilbøjelig til at mene, at der tværtimod ville have foreligget forskelsbehandling, hvis der ikke ved fordelingen af fangstmængden var taget hensyn til det overfiskeri, som visse medlemsstater, ikke kun Italien, havde gjort sig skyldige i.

Inden for rammerne af den internationale indsats på området bevarelse og forvaltning af bestandene af tunfisk i Atlanterhavet og for at opfylde de bindende forpligtelser, som Fællesskabet havde indgået, blev Fællesskabets fangstkvote reduceret for 1999 på grund af de overskridelser, flere medlemsstater havde foretaget i 1997. Hvis der ikke ved den interne fordeling af denne kvote blev taget hensyn til overskridelserne, og hvis de ikke blev fratrukket de ansvarlige medlemsstaters procentsats, ville man ikke alene have forskelsbehandlet dem, der havde holdt sig inden for de fastsatte grænser, man ville også have handlet i strid med princippet om relativ stabilitet, der, som jeg tidligere har understreget, har til formål at sikre, at de områder, hvor den lokale befolkning lever af fiskeriet, kan fortsætte med at udøve denne virksomhed, når henses til de eksisterende fiskerimuligheder [64].

b) Tilbagevirkende reduktion af fiskekvoterne for 1999 på grund af fangstoverskridelser i 1997

49. Sagsøgeren bestrider, at den reduktion, der er sket af fangstkvoterne i 1999 på

64 — Sagsøgeren har gjort gældende, at Den Franske Republik var blevet favoriseret, for så vidt som den i 1995 vedtagne henstilling, som begrænsede Frankrigs fangstmængde for 1996, 1997 og 1998, blev omfattet af en undtagelse i november 1995. Dette klagepunkt er behæftet med en mangel på perspektiv. Tunfiskkommissionens ændring af denne henstilling havde blot til følge at øge den til Frankrig tildelte fangstmængde og dermed at hæve den fangstgrænse, der var fastsat for Fællesskabet, hvis kvote var summen af kvoterne for de medlemsstater, som var repræsenteret i Tunfiskkommissionen. Ændringen af denne henstilling var ikke alene til gavn for Den Franske Republik, men også for de berørte medlemsstater, herunder Den Italienske Republik, eftersom der blev »en større kage at fordele«.

grund af fangstoverskridelser i 1997, er lovlig, hvilket støttes på fire grunde: a) Sanktionerne for overfiskeri indebærer et individuelt ansvar for den stat, der har overskredet sin fangstkvote, og kan derfor ikke være genstand for de forhandlinger, der er omhandlet i forordning nr. 65/98, som henviser til de egentlige kvoter, som fast tildeles medlemsstaterne. b) Under alle omstændigheder kunne forhandlingerne om reduktion af fangstkvoterne ikke foregå, uden at den berørte stat havde fået mulighed for at forsvare sit standpunkt. c) I henhold til Tunfiskkommissionens henstilling nr. 96-14 om overskridelser af fangstkvoten i 1997 pålægges der en reduktion af de årlige fangstkvoter for den følgende forvaltningsperiode (dvs. 1998), og det var således ulovligt at fratrække dem i 1999. d) Den Italienske Republik blev først kontraherende part i Tunfiskkommissionen nogle dage efter, at henstilling nr. 96-14 trådte i kraft, og kunne derfor ikke få pålagt sanktioner for fangstoverskridelser, der var foretaget i 1997.

50. Det tredje af disse argumenter bygger på en urigtig forudsætning. Sagsøgeren glemmer, at Tunfiskkommissionens henstilling nr. 96-14 blev suppleret med den henstilling, der blev vedtaget i Santiago de Compostela i november 1998, hvorefter reduktionen for fangstoverskridelser, der er foretaget i en forvaltningsperiode, kan overføres til en forvaltningsperiode, der følger efter den, som følger umiddelbart efter den forvaltningsperiode, hvor overfiskeriet har fundet sted, når alle oplysninger vedrørende fangsterne i denne periode ikke er til rådighed på tidspunktet for fastsættelsen af kvoterne [65].

51. Hvad angår de to første argumenter, skal det bemærkes, at Fællesskabet ved sin tiltrædelse af konventionen om bevarelse af tunfiskebestanden i Atlanterhavet indtrådte i de rettigheder og forpligtelser, som de medlemsstater, der allerede var part i denne internationale organisation, havde, idet disse samtidig gav »stafetten« videre til Fællesskabet, således at det kunne handle inden for Tunfiskkommissionen. Dette følger af artikel 2, andet led, artikel 3, stk. 2, og artikel 11 ff. i traktaten om Den Europæiske Union, i henhold til hvilke der skal indføres en fælles udenrigspolitik, og nærmere bestemt af artikel 3 EF (tidligere EF-traktatens artikel 3), som i litra e) foreskriver indførelse af en fælles politik på landbrugs- og fiskeriområdet.

52. Efter tiltrædelsen af konventionen var Fællesskabet således fuldt ud bemyndiget til at forhandle dets andel og drøfte alle de relevante parametre, herunder visse medlemsstaters overfiskeri før Fællesskabets tiltrædelse [66].

65 — Jf. punkt 7 i dette forslag til afgørelse.

66 — Det er ikke tilfældigt, at den kvote, der tildeltes Fællesskabet for 1999 og 2000, var lig med summen af de andele, der tilhørte de medlemsstater, som allerede var part i Tunfiskkommissionen (jf. fodnote ** i henstilling nr. 98-5, Kompendium, s. 58).

53. Forordning nr. 65/98 pålagde Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber uden nogen som helst begrænsning at forhandle med Tunfiskkommissionen om revisionen af tallene for medlemsstaternes fangster og i givet fald efterfølgende at tilpasse fordelingen inden for Fællesskabet [67]. Der kan efter min mening ikke være den ringeste tvivl om, at det med henblik herpå var nødvendigt at tage hensyn til samtlige forekommende omstændigheder, herunder dem, der vedrørte overfiskeri og de reduktioner, der i den forbindelse skulle pålægges i henhold til nogle henstillinger, som ingen af Fællesskabets medlemsstater på det pågældende tidspunkt havde gjort indsigelse imod — heller ikke Den Italienske Republik, da den tiltrådte Tunfiskkommissionen.

54. I en sådan situation er der ikke tale om at tilsidesætte den berørte medlemsstats ret til forsvar, eftersom Fællesskabet i forhandlingerne varetager Fællesskabets interesser, som inden for den fælles landbrugspolitik ligeledes er den enkelte medlemsstats interesser.

55. Det sidste af de argumenter, som Den Italienske Republik har fremført over for artikel 2, stk. 2, sammenholdt med den første tabel i bilaget til forordningen, bygger ligeledes på en fejlagtig forudsætning, for så vidt som sagsøgeren betegner reduktionen af fiskekvoterne i henhold til henstilling nr. 96-14 som en sanktion.

56. En strafferetlig eller forvaltningsretlig sanktion er et retligt instrument, som hovedsagelig har til formål, af general- og specialpræventive grunde, at straffe en adfærd, som anses for retsstridig i henhold til den anvendelige retsforskrift [68].

Eftersom en retsstridig adfærd kan ændre den faktiske situation, kan sanktionen i streng forstand ledsages af supplerende foranstaltninger — afhjælpende og genoprettende foranstaltninger — som har til formål at genoprette den faktiske situation, som den var, inden overtrædelsen blev begået. Sådanne foranstaltninger har imidlertid ikke sanktionskarakter.

57. Ved en nøje betragtning af punkt 2 [69] Tunfiskkommissionens henstilling nr. 96-14 og den sammenhæng, hvori denne blev vedtaget, fremgår det klart, at denne bestemmelse ikke udgør en sanktion [70] over for de medlemsstater, som har overskredet deres fiskekvoter.

67 — Jf. ottende betragtning og artikel 1, stk. 3 og 4.

68 — Jf. betragtningerne i punkt 28 ff. i mit forslag til afgørelse i sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland (dom af 4.7.2000, Sml. I, s. 5047).

69 — Som her er det relevante punkt, hvortil Tunfiskkommissionens henstilling nr. 98-13 henviser (jf. Kompendium, s. 97).

70 — Ordet »sanktion« anvendes naturligvis ingen steder i teksten.

Tunfiskkommissionen har til formål at bevare og forvalte tunfiskebestanden i Atlanterhavet gennem samarbejde med de kontraherende parter med sigte på at opretholde populationerne af tunfisk og tunlignende fisk på niveauer, som vil give mulighed for en maksimal vedvarende fangst. Med henblik herop kan den i tilfælde af »overfiskeri« vedtage bindende henstillinger for at begrænse fangstmængderne og fordele dem mellem de medlemsstater, som har en tunfiskeflåde. Hvis en af dem overskrider sin kvote, forstyrres balancen til skade for de øvrige, og for at opfylde de i konventionen fastsatte formål er det således nødvendigt at genoprette balancen. Stabiliteten genoprettes ved, at en overfisket mængde fratrækkes kvoten for den stat, der har gjort sig skyldig i overfiskeriet. Det er den betydning og rækkevidde, der må tillægges den foranstaltning, som er vedtaget i punkt 2 i Tunfiskkommissionens henstilling nr. 96-14.

58. Der er ikke tale om en sanktion, og det er derfor ufornødent at behandle spørgsmålet om forbud mod tilbagevirkende sanktionsbestemmelser [71]. At der ikke er tale om en straf fremgår ligeledes af, at der i punkt 3 i henstillingen er fastsat andre foranstaltninger, som kan siges at have sanktionskarakter, for så vidt som deres sigte ikke er at udbedre en skade, men at straffe den stat, som har overskredet sin fangstkvote (ved en større reduktion af kvoten end fangstoverskridelsen og ved handelsrestriktioner).

59. Selv hvis sagsøgerens opfattelse godtages, og den omhandlede foranstaltning anses for en sanktion, ville det ikke heraf følge, at Rådet, ved at trække Den Italienske Republiks fangstoverskridelser i 1997 fra dens kvote for 1999, har tilsidesat princippet om forbud mod tilbagevirkende anvendelse af sanktionsbestemmelser.

60. Der forelå ikke en tilbagevirkende anvendelse af henstilling nr. 96-14, eftersom denne trådte i kraft to dage før, Den Italienske Republik tiltrådte Tunfiskkommissionen [72]. Da Italien tilsluttede sig organisationen, havde henstillingen allerede retsvirkning [73], og, hvad der er endnu vigtigere, Den Italienske Republik havde, selv om den havde fuldt kendskab til denne henstilling, ikke gjort indsigelse mod den under tiltrædelsesproceduren.

61. I modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende med påstanden om, at henstillingen fandt anvendelse på fangster, som var foretaget, inden Den Italienske

71 — I den i fodnote 68 nævnte dom i sagen Kommissionen mod Grækenland fastslog Domstolen, at de tvangsbøder, der var pålagt i henhold til EF-traktatens artikel 171, stk. 2 (nu artikel 228, stk. 2, EF), ikke kunne anses for strafferetlige sanktioner, og at der ikke forelå en tilbagevirkende anvendelse af ovennævnte bestemmelse (jf. dommens præmis 41).

72 — Henstillingen trådte i kraft den 4.8.1997, og Den Italienske Republik tiltrådte Tunfiskkommissionen den 6.8.1997 (jf. punkt 7 og fodnote 16 i dette forslag til afgørelse).

73 — Når et nyt medlem tiltræder Tunfiskkommissionen, skal det overholde de gældende henstillinger. Reglen i konventionens artikel VIII finder ikke anvendelse her, og der skal således ikke gå seks måneder, før Tunfiskkommissionens bindende bestemmelser har virkning for det nye medlem. Grunden hertil er enkel: Medmindre andet er udtrykkeligt fastsat, medfører tiltrædelsesproceduren anerkendelse af de samlede retsforskrifter, som gennemfører konventionen, og som regulerer de forpligtelser, den pålægger de kontraherende parter. En indsigelsesfrist er således ikke nødvendig.

Republik tiltrådte Tunfiskkommissionen, foreligger der heller ikke, med hensyn til de faktiske omstændigheder, en tilbagevirkende anvendelse af sanktioner. Ved at fremføre dette klagepunkt viser sagsøgeren, at den ikke har forstået indholdet i den overtrædelse, den påstås at have gjort sig skyldig i. Overtrædelsen foreligger i sagens natur først, når medlemsstaten overskrider den tildelte fangstmængde. Hvis fangsterne herefter fortsættes, foreligger der fra dette tidspunkt en »vedvarende« overtrædelse.

62. Selv om Den Italienske Republik endnu ikke var part i Tunfiskkommissionen, havde den forpligtet sig til ikke at overskride de niveauer for fiskeri af almindelig tun, der er angivet i henstilling nr. 94-11, eftersom Det Almindelige Råd for Fiskeriet i Middelhavet, som den var medlem af, havde optaget denne henstilling i sin resolution nr. 95/1 [74].

For produktionsåret 1997 havde sagsøgeren følgelig forpligtet sig til ikke at overskride det højeste fangstniveau, der var opnået i 1993 og 1994. Om dette tilsagn var bindende, er mindre væsentligt, eftersom det afgørende er, at, da Den Italienske Republik uforbeholdent tiltrådte Tunfiskkommissionen, blev tilsagnet til en forpligtelse. Fra den 6. august 1997 var Den Italienske Republik retligt forpligtet til at sørge for, at dens fangstmængder i 1997 — før og efter dagen for dens tiltrædelse — ikke overskred den angivne grænse [75], og den var vidende om, at en overskridelse kunne fratrækkes kvoten for det efterfølgende år [76].

Der kan således heller ikke under denne synsvinkel være tale om en tilsidesættelse af princippet om forbud mod tilbagevirkende anvendelse af straffebestemmelser, der som et udtryk for retssikkerhedsprincippet har til formål at sikre, at ingen efterfølgende kan blive overrasket af, at en handling kvalificeres som strafbar og pålægges sanktioner, hvis den ikke var kvalificeret som sådan, da den blev foretaget. Da Den Italienske Republik tiltrådte den internationale konvention om bevarelse af tunfiskebestanden i Atlanterhavet, vidste den, at den ikke måtte overskride en vist fangstgrænse, og at henstilling nr. 96-14 i tilfælde af en overskridelse ville kunne anvendes på den [77].

74 — Jf. fodnote 8 i dette forslag til afgørelse.

75 — At hævde, at der i det år, hvor et nyt medlem tiltræder Tunfiskkommissionen, ikke skal tages hensyn til de fangster, det nye medlem har foretaget før datoen for dets tiltrædelse, således at der ved beregningen af, om det overskrider sin fangstgrænse, kun skal tages hensyn til de fangster, der er foretaget efter denne dato, uanset hvilken mængde der er opnået indtil da, er ensbetydende med at handle i strid med konventionens formål og til en vis grad at bringe virkeliggørelsen af dem i fare, for så vidt som en sådan fortolkning vil gøre det muligt for et medlem at fange en større mængde fisk end den mængde, der med bindende virkning er henstillet af hensyn til bevarelsen af tunfiskebestanden i Atlanterhavet.

76 — Det vil sige kvoten for 1999 i henhold til den supplerende henstilling nr. 98-13.

77 — Hvis Den Italienske Republik allerede havde overskredet sin fangstkvote på tidspunktet for dens tiltrædelse af Tunfiskkommissionen, skulle den have gjort opmærksom herpå for at undgå, at denne overskridelse blev fratrukket dens fremtidige kvote, og den skulle have gjort sin tiltrædelse betinget af, at henstilling nr. 96-14 og nr. 98-13 ikke fandt anvendelse. Den gjorde imidlertid ingen af delene, som det fremgår af den italienske regerings befuldmægtigedes svar på et spørgsmål, jeg stillede ham under retsmødet.

63. Af det ovenfor anførte fremgår det, at forordningens artikel 2 og tabellen vedrørende almindelig tun, som er indeholdt i bilaget til forordningen, ikke indebærer nogen af de tilsidesættelser, som Den Italienske Republik har gjort gældende, og annullationssøgsmålet bør derfor afvises.

VI — Sagens omkostninger

64. Eftersom annullationssøgsmålet bør afvises, skal Den Italienske Republik i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, første afsnit, pålægges at betale sagens omkostninger.

VII — Forslag til afgørelse

65. På baggrund af ovenstående foreslår jeg, at Domstolen frifinder Rådet for Den Europæiske Union i det annullationssøgsmål, som Den Italienske Republik har anlagt til prøvelse af artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 49/1999 af 18. december 1998 om fastsættelse for 1999 af de samlede tilladte fangstmængder for visse bestande af stærkt vandrende fiskearter, deres fordeling på kvoter til medlemsstaterne og visse betingelser for fiskeri af disse fangstmængder samt af den tabel vedrørende almindelig tun, der er indeholdt i bilaget til forordningen, og at sagsøgeren pålægges at betale sagens omkostninger.