Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 11 januari 2017 *

”Talan om ogiltigförklaring — Fiske — Förordning (EU) nr 1380/2013 — Förordning (EU) nr 1367/2014 — Giltighet — Fiskemöjligheter — Försiktighetsansatsen — Principen om relativ stabilitet i fiskeverksamheten — Proportionalitetsprincipen — Principen om likabehandling — Skoläst och långstjärt”

I mål C-128/15,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 13 mars 2015,

Konungariket Spanien, företrätt av A. Rubio González och L. Banciella Rodríguez-Miñón, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av A. Westerhof Löfflerová, A. de Gregorio Merino och F. Florindo Gijón, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av A. Bouquet, I. Galindo Martín och A. Stobiecka-Kuik, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.L. da Cruz Vilaça samt domarna M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits och F. Biltgen (referent),

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 maj 2016,

* * Rättegångsspråk: spanska.

och efter att den 21 juli 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Spanien har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets förordning (EU) nr 1367/2014 av den 15 december 2014 om fastställande av fiskemöjligheterna för unionsfiskefartyg med avseende på vissa djuphavsbestånd för 2015 och 2016 (EUT L 366, 2014, s. 1), eftersom Europeiska unionens råd har överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att i strid med principen om relativ stabilitet i fiskeverksamheten, proportionalitetsprincipen och principen om likabehandling fastställa en gemensam total tillåten fångstmängd (TAC) för skoläst (*Coryphaenoides rupestris*, på engelska *Roundnose grenadier*) och långstjärt (*Macrourus berglax*, på engelska *Roughhead grenadier*) i två förvaltningszoner, nämligen i zonerna 5B67 och 8X14.

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EU) nr 1380/2013

2 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG (EUT L 354, 2013, s. 22) (nedan kallad GFP-förordningen) innehåller bestämmelser som syftar till att nå målen för den gemensamma fiskeripolitiken.

3 I skälen 4, 6, 10, 24 och 34–36 i GFP-förordningen anges följande:

”(4) Den gemensamma fiskeripolitiken bör säkerställa att fisket och vattenbruket bidrar till långsiktig miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet. Den bör innehålla bestämmelser som syftar till att säkerställa spårbarhet, säkerhet och kvalitet för de produkter som saluförs i unionen. Den gemensamma fiskeripolitiken bör dessutom bidra till ökad produktivitet, skälig levnadsstandard för fiskesektorn, inklusive småskaliga fisken, och stabila marknader, och den bör trygga livsmedelstillgången och leda till skäliga konsumentpriser. Den gemensamma fiskeripolitiken bör bidra till Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla, och bör hjälpa till att nå målen i den strategin.

…

(6) I dessa internationella avtal fastställs huvudsakligen bevarandeskyldigheter, bland annat skyldigheten att vidta bevarande- och förvaltningsåtgärder i syfte att bevara och återställa fiskeresurserna på sådana nivåer att man kan uppnå maximal hållbar avkastning både i de vatten som omfattas av nationell jurisdiktion och på det fria havet, skyldigheten att samarbeta med andra stater om detta, skyldigheten att i stor utsträckning tillämpa försiktighetsansatsen avseende bevarande, förvaltning och nyttjande av fiskbestånden, skyldigheten att se till att bevarande- och förvaltningsåtgärderna är samstämmiga i de fall då de marina resurserna förekommer i havsområden med varierande rättslig status samt skyldigheten att ta hänsyn till annan legitim användning av haven. …

…

(10) Ett hållbart nyttjande av de marina biologiska resurserna bör bygga på försiktighetsansatsen, som kan avledas från den försiktighetsprincip som avses i artikel 191.2 första stycket i fördraget, med beaktande av tillgängliga vetenskapliga rön.

…

(24) De fleråriga planerna bör, där så är möjligt, omfatta flera bestånd om dessa bestånd utnyttjas samtidigt. De fleråriga planerna bör fastställa ramen för ett hållbart nyttjande av de berörda bestånden och marina ekosystemen och innehålla tydliga tidsramar och skyddsmekanismer för att hantera oförutsedd utveckling. De fleråriga planerna bör även styras av tydligt definierade förvaltningsmål för att bidra till hållbart nyttjande av bestånden och skyddet av de marina ekosystem som berörs. Dessa planer bör antas i samråd med de rådgivande nämnderna, aktörerna i fiskerinäringen, forskare och andra aktörer med intressen i fiskeriförvaltningen.

…

(34) För de bestånd för vilka det inte har fastställts några fleråriga planer bör man säkerställa att nyttjandenivåerna ger maximal hållbar avkastning genom att det fastställs begränsningar för fångst eller fiskeansträngning. Om de tillgängliga uppgifterna är otillräckliga bör fisket förvaltas med användning av approximativa parametrar.

(35) På grund av det svåra ekonomiska läge fiskerinäringen befinner sig i och att vissa kustsamhällen är beroende av fisket, är det nödvändigt att relativ stabilitet säkerställs för fiskeverksamheten genom att fiskemöjligheterna fördelas mellan medlemsstaterna på grundval av en förutsebar andel av bestånden för varje medlemsstat.

(36) En sådan relativ stabilitet i fiskeverksamheten bör med tanke på den aktuella biologiska situationen för bestånden tillvarata och fullt ut ta hänsyn till de särskilda behoven i regioner där lokala samhällen är särskilt beroende av fiske och därmed sammanhängande verksamheter enligt rådets resolution av den 3 november 1976 …”

4 I artikel 1.1 a i GFP-förordningen föreskrivs att den gemensamma fiskeripolitiken omfattar ”[b]evarande av marina biologiska resurser samt förvaltning av fiskeri och flottor som nyttjar sådana resurser”.

5 I artikel 2.2 i förordningen föreskrivs följande:

”Den gemensamma fiskeripolitiken ska tillämpa försiktighetsansatsen i fiskeriförvaltningen och ska säkerställa att nyttjandet av de levande marina biologiska resurserna sker på ett sådant sätt att populationerna av skördade arter återställs till och bevaras över nivåer som säkerställer en maximal hållbar avkastning.

…”

6 Enligt artikel 3 c i samma förordning ska åtgärder, inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, antas ”i enlighet med bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning”.

7 Artikel 4 i GFP-förordningen har rubriken ”Definitioner”. I artikel 4.1 led 8 anges följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

…

försiktighetsansatsen i fiskeriförvaltningen: en ansats som beskrivs i artikel 6 i FN:s avtal om fiskbestånd och som innebär att avsaknaden av tillförlitlig vetenskaplig information inte bör tas som intäkt för att skjuta upp eller avstå från att vidta förvaltningsåtgärder för att bevara målarter, associerade arter eller arter som är beroende av dessa, icke-målarter samt deras livsmiljö.”

8 Artikel 6.2 i förordningen har följande lydelse:

”Vid tillämpningen av denna förordning ska kommissionen rådfråga de relevanta rådgivande organen och de relevanta vetenskapliga organen. Bevarandeåtgärder ska antas med beaktande av tillgänglig vetenskaplig, teknisk och ekonomisk rådgivning, inbegripet i förekommande fall de rapporter som utarbetas av [vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF)] och andra rådgivande organ, råd som lämnas av rådgivande nämnder och gemensamma rekommendationer från medlemsstaterna enligt artikel 18.”

9 Artikel 16 i samma förordning har följande lydelse:

”1. De fiskemöjligheter som tilldelas medlemsstaterna ska tillförsäkra relativ stabilitet i fisket för var och en av medlemsstaterna för vart och ett av bestånden eller fiskena. Vid fördelningen av nya fiskemöjligheter ska hänsyn tas till de enskilda medlemsstaternas intressen.

2. När landningsskyldigheten införs för ett fiskbestånd ska fiskemöjligheter fastställas med beaktande av ändringen från att fiskemöjligheter fastställs för att återspegla landningar till att fiskemöjligheter fastställs för att återspegla fångster, på grundval av att det för det första året och därpå följande år inte längre kommer att vara tillåtet att kasta det beståndet överbord.

3. När det finns nya vetenskapliga belägg för att det finns en betydande divergens mellan de fiskemöjligheter som fastställts för ett visst bestånd och beståndets faktiska situation, får de medlemsstater som har ett direkt förvaltningsintresse lägga fram en motiverad begäran till kommissionen om att denna ska lägga fram ett förslag för att reducera denna divergens, samtidigt som målen i artikel 2.2 respekteras.

4. Fiskemöjligheterna ska fastställas i enlighet med de mål som anges i artikel 2.2 och ska vara förenliga med de kvantifierbara mål, tidsramar och marginaler som fastställs i enlighet med artiklarna 9.2 och 10.1 b och c.

…”

10 I artikel 25 i GFP-förordningen, som ingår i del V i förordningen med rubriken ”Vetenskaplig grund för fiskeriförvaltningen”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska i enlighet med de regler som antagits på området datainsamling samla in de biologiska, miljörelaterade, tekniska, och socioekonomiska data som är nödvändiga för fiskeriförvaltningen, förvalta dessa data och ställa dem till förfogande för slutanvändarna, inbegripet de organ som utses av kommissionen. Insamlingen och förvaltningen av sådana data ska kunna finansieras genom Europeiska havs- och fiskerifonden i enlighet med en framtida unionsrättsakt som upprättar villkoren för ekonomiskt stöd för havs- och fiskeripolitiken för perioden 2014–2020. Dessa data ska särskilt möjliggöra utvärdering av

a) de utnyttjade marina biologiska resursernas tillstånd,

b) fiskenivån och fiskeverksamhetens inverkan på de marina biologiska resurserna och de marina ekosystemen, och

c) fiske-, vattenbruks- och beredningssektorernas socioekonomiska prestationer i och utanför unionens vatten.

2. Insamlingen, förvaltningen och användningen av data ska baseras på principerna om

a) riktighet och tillförlitlighet, samt insamling i god tid,

b) användning av samordningsmekanismer för att se till att samma data inte samlas in flera gånger för olika ändamål,

c) säker lagring och skydd av insamlade data i databaser, och om så är lämpligt offentliggörande av dem, inbegripet på aggregerad nivå för att säkerställa konfidentialitet.

d) tillträde för kommissionen eller de organ som utsetts av kommissionen till de nationella databaser och system som används för bearbetning av insamlade data så att deras förekomst och kvalitet kan kontrolleras.

e) tillgängliggörande i god tid av relevanta data och de olika metoder som används för att samla in dem till organ som av forsknings- eller förvaltningsskäl är intresserade av vetenskapliga analyser av data om fiskesektorn och till alla intressenter, utom i fall då skydd och konfidentialitet krävs enligt tillämplig unionsrätt.

3. Medlemsstaterna ska varje år till kommissionen överlämna en rapport om genomförandet av sina nationella program för datainsamling och göra den allmänt tillgänglig.

Kommissionen ska bedöma den årliga rapporten om datainsamling efter samråd med sitt vetenskapliga rådgivande organ och, om så är lämpligt, regionala fiskeriförvaltningsorganisationer i vilka unionen är en avtalsslutande part eller observatör samt relevanta internationella vetenskapliga organ.

4. Medlemsstaterna ska säkerställa nationell samordning av insamlingen och förvaltningen av vetenskapliga data för fiskeriförvaltningen, inbegripet socioekonomiska data. De ska för detta ändamål utse en nationell korrespondent och organisera ett årligt nationellt samordningsmöte. Kommissionen ska underrättas om den nationella samordningsverksamheten och bjudas in till samordningsmötena.

…”

Förordning nr 1367/2014

11 I skälen 3–7 i förordning nr 1367/2014 anges följande:

”(3) Det åligger rådet att anta åtgärder om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter, om lämpligt inbegripet vissa villkor som är funktionellt knutna till dessa. Fiskemöjligheterna bör fördelas bland medlemsstaterna på ett sådant sätt att varje medlemsstat säkerställs relativ stabilitet i fiskeverksamheten för varje bestånd eller fiske samt med beaktande av målen för den gemensamma fiskeripolitiken enligt förordning (EU) nr 1380/2013.

(4) [TAC:er] bör fastställas på grundval av tillgängliga vetenskapliga utlåtanden, med beaktande av biologiska och socioekonomiska aspekter, samtidigt som de olika fiskerinäringarna tillförsäkras en rättvis behandling, samt mot bakgrund av de synpunkter som framkommit vid samråden med berörda parter, framför allt från berörda regionala rådgivande nämnder.

(5) Fiskemöjligheter bör stå i överensstämmelse med internationella avtal och principer, till exempel Förenta nationernas avtal om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd från 1995 …, och de detaljerade förvaltningsprinciper som fastställs i FAO:s (Förenta nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation) internationella riktlinjer för förvaltning av djuphavsfiske i det fria havet från 2008, enligt vilka ett regleringsorgan bör vara försiktigare framför allt när informationen är osäker, otillförlitlig eller otillräcklig. Att det saknas adekvat vetenskaplig information bör inte användas som en förevändning för att skjuta upp eller underlåta att vidta bevarande- och förvaltningsåtgärder.

(6) Enligt de senaste vetenskapliga råden från Internationella havsforskningsrådet (Ices) … fångas de flesta djuphavsbestånd på ett ohållbart sätt. Dessutom bör fiskemöjligheterna för dessa bestånd, för att de ska vara hållbara, minskas till dess att beståndens storleksutveckling uppvisar en positiv trend. Ices har vidare rekommenderat att riktat fiske inte bör tillåtas i något område vad avser atlantis[k] soldatfisk och vissa bestånd av fläckpagell och skoläst.

(7) När det gäller de fyra bestånden av skoläst, visar vetenskaplig rådgivning och de senaste diskussionerna i Nordostatlantiska fiskerikommissionen (NEAFC) att fångster av denna art kan felrapporteras som fångster av långstjärt. Det är därför lämpligt att inrätta en TAC som omfattar båda arterna, samtidigt som separat rapportering möjliggörs för var och en av dem.”

12 I artikel 2.1 i förordning nr 1367/2014 föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

a) *unionsfiskefartyg*: ett fiskefartyg som för en medlemsstats flagg och är registrerat i unionen,

b) *unionens vatten*: de vatten som omfattas av medlemsstaternas överhöghet eller jurisdiktion, med undantag för vatten som gränsar till de territorier som anges i bilaga II till fördraget,

c) *total tillåten fångstmängd (TAC)*: den kvantitet ur varje bestånd som får fångas och landas varje år,

d) *kvot*: en andel av den TAC som tilldelas unionen eller en medlemsstat,

e) *internationella vatten*: vatten som inte står under någon stats överhöghet eller jurisdiktion.”

13 I del 2 i bilagan till förordningen anges de TAC:er som gäller för olika områden och arter. De fiskemöjligheter som avser skoläst och långstjärt har fastställts i en gemensam TAC för båda arterna. De TAC:er som är relevanta i förekommande fall har fastställts enligt följande:

— För förvaltningsområdet 5B67: 4 010 ton för år 2015 och 4 078 ton för år 2016. Landningar av skoläst får inte i något av dessa fall överstiga 95 procent av varje medlemsstats kvot.

— För förvaltningsområdet 8X14: 3 644 ton för år 2015 och 3 279 ton för år 2016. Landningar av skoläst får inte i något av dessa fall överstiga 80 procent av varje medlemsstats kvot.

14 I det första området tilldelades Spanien 65 ton för år 2015 och 66 ton för år 2016. I det andra området tilldelades Spanien 2 617 ton för år 2015 och 2 354 ton för år 2016.

Bakgrund till tvisten

15 Det framgår av rådets och kommissionens yttranden att skoläst och långstjärt är två djuphavsarter som med blotta ögat endast kan skiljas åt genom sin huvudform. Det är i praktiken omöjligt att skilja på fiskar av dessa arter när huvudet är borttaget och fiskarna är djupfrysta.

16 Kommissionen har angett att skoläst är en av målarterna i de två berörda förvaltningsområdena och att fisket av denna art har varit reglerat sedan år 2003 genom en TAC som fastställts på unionsnivå. Kommissionen har även anfört att långstjärt är mindre vanligt förekommande i dessa områden och att det inte fanns någon TAC på unionsnivå för fiske av långstjärt innan förordning nr 1367/2014 antogs.

17 Enligt rådet och kommissionen angav Ices arbetsgrupp för biologi och värdering av djuphavsfiskeresurser, vilken samlades den 4–11 april 2014, i sin rapport för år 2014 (nedan kallad 2014 års rapport från Ices arbetsgrupp) att arbetsgruppen hade tagit del av uppgifter om att i synnerhet spanska fiskefartyg hade fångat stora mängder långstjärt vid Hattonbanken under de senaste åren. Rådet och kommissionen har anfört att det även angavs i denna rapport att det fanns betydande skillnader mellan den information som lämnats av observatörer och de officiella spanska uppgifterna om landningarna av skoläst, vilket väckte vissa farhågor om att de olika arterna kunde ha felrapporterats.

18 NEAFC:s ständiga kommitté för förvaltning och vetenskapliga frågor diskuterade innehållet i 2014 års rapport från Ices arbetsgrupp i september 2014. Denna ständiga kommitté underströk särskilt att storleken på den rapporterade fångsten av långstjärt var ”förvånande” i jämförelse med den rapporterade fångsten av skoläst, eftersom fångsten av långstjärt traditionellt varit mindre. Ices anmodades att i möjligaste mån inkomma med klargöranden om detta fiske. I synnerhet skulle Ices undersöka om rapporteringen av fångster kunde vara felaktig eller om det pågick något nytt eller snabbt växande fiske av långstjärt.

19 Även unionen, representerad av enhet C2 vid kommissionens generaldirektorat för havsfrågor och fiske, ställde i september 2014 frågor till Ices angående detta.

20 Den 3 oktober 2014 lade kommissionen fram ett förslag till rådet om rådets förordning om fastställande av fiskemöjligheterna för unionsfiskefartyg med avseende på vissa djuphavsbestånd för 2015 och 2016. Kommissionen föreslog bland annat att det för vart och ett av de berörda förvaltningsområdena skulle fastställas en gemensam TAC för skoläst och långstjärt. Storleken på denna gemensamma TAC grundades på Ices vetenskapliga råd avseende skoläst, eftersom det inte fanns några sådana råd avseende långstjärt. Även de nationella kvoterna, som fördelningen av denna gemensamma TAC gav upphov till, fastställdes i enlighet med principen om relativ stabilitet i fiskeverksamheten med avseende enbart på skoläst.

21 Den 7 november 2014 lade Ices fram ett vetenskapligt råd som svar på frågorna från NEAFC och unionen (nedan kallat Ices råd av den 7 november 2014). Av detta råd framgår att sammansättningen, per bestånd, av den rapporterade fångsten av skoläst och långstjärt är något osäker. Vad beträffar de båda fiskarternas utbredning och tillgång angav Ices att arterna vanligtvis förekommer i skilda hydrologiska miljöer, eftersom långstjärt i allmänhet lever i nordligare, kallare vatten.

22 Ices underströk i sitt råd av den 7 november 2014 att stora fångster av långstjärt hade rapporterats i förvaltningsområde 8X14 och i en del av förvaltningsområde 5B67. De observerade kommersiella fångsterna av skoläst i delområdena VI och XII, vilka tillhörde de angivna förvaltningsområdena, var i genomsnitt tre gånger så stora som fångsterna av långstjärt. Ices underströk emellertid att skillnaderna var betydande, en dubblering, mellan, å ena sidan, det relativa förhållandet mellan skoläst och långstjärt som rapporterades i officiella landningar och, å andra sidan, det förhållande som observerats vid fångster och vetenskapliga studier i de områden där långstjärt fångas.

23 I Ices råd av den 7 november 2014 angavs emellertid att de tillgängliga uppgifterna inte var särskilt tillförlitliga och endast avsåg ett begränsat område och en begränsad period. Ices ansåg därför att det var nödvändigt att samla in mer omfattande uppgifter om fångster och fiskeriansträngningar avseende långstjärt för det fallet att NEAFC och unionen önskade reglera detta fiske.

24 Måndagen den 10 november 2014 diskuterade rådet kommissionens förslag till förordning av den 3 oktober 2014. På grundval av rådets diskussioner föreslog rådets ordförande, med kommissionens samtycke, en kompromisstext. Kompromissen innebar i huvudsak att den TAC som initialt hade fastställts för skoläst skulle höjas, med hänsyn till att den utvidgades till att även omfatta långstjärt.

25 Det följer av rådets yttrande att detta tillägg i praktiken beräknades utifrån det genomsnittliga förhållandet mellan landningar av långstjärt och landningar av skoläst. Mängden 3 794 ton ökades därför med 216 ton (5,7 procent av 3 794 ton) till den slutliga mängden 4 010 ton för förvaltningsområde 5B67, eftersom Ices i sitt vetenskapliga råd hade föreslagit en TAC på 3 794 ton för skoläst och de genomsnittliga årliga, uppskattade landningarna av långstjärt i detta område utgjorde 5,7 procent av de genomsnittliga årliga uppskattade landningarna av skoläst. Samma förfarande tillämpades för förvaltningsområde 8X14, där de genomsnittliga årliga, uppskattade landningarna av långstjärt utgjorde 25,6 procent av de genomsnittliga årliga, uppskattade landningarna av skoläst.

26 De TAC:er som därmed fastställdes fördelades mellan de berörda medlemsstaterna i enlighet med en fördelningsnyckel som säkerställde den relativa stabiliteten i fiskeverksamheten med avseende på skoläst. Konungariket Spaniens kvoter utgjorde följaktligen 1,62 procent och 71,8 procent av de gemensamma TAC:er som fastställts för förvaltningsområde 5B67 respektive 8X14.

27 Den 15 december 2014 nåddes en politisk överenskommelse på grundval av en något justerad version av den kompromiss som rådets ordförande föreslagit. Samtliga delegationer ställde sig positiva till denna överenskommelse, med undantag för de spanska och portugisiska delegationerna som begärde att en skriftlig förklaring skulle föras in i rådets protokoll. I denna förklaring gjorde Konungariket Spanien bland annat gällande att principen om relativ stabilitet i fiskeverksamheten på grundval av varje medlemsstats historiska fångster inte hade iakttagits vid fördelningen av de gemensamma TAC:er som fastställts för skoläst och långstjärt.

28 Förordning nr 1367/2014 antogs i den lydelse som följde av överenskommelsen och offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 20 december 2014. Den trädde i kraft dagen efter offentliggörandet.

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

29 Konungariket Spanien har yrkat att domstolen ska

— ogiltigförklara förordning nr 1367/2014, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

30 Rådet har yrkat att domstolen ska

— ogilla talan i dess helhet

— förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

31 Genom beslut av domstolens ordförande den 1 juli 2015 tilläts kommissionen att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

Yrkandena om återupptagande av det muntliga förfarandet

32 Efter det att generaladvokaten föredragit sitt förslag till avgörande inkom rådet, den 9 september 2016, med ett yrkande enligt artikel 83 i domstolens rättegångsregler om att den muntliga delen av förfarandet skulle återupptas. Genom skrivelse som inkom till domstolens kansli samma dag, inkom kommissionen med ett motsvarande yrkande.

33 Dessa institutioner har till stöd för sina yrkanden i huvudsak gjort gällande att den tolkning av principen om relativ stabilitet i fiskeverksamheten som generaladvokaten gett uttryck för grundar sig på argument som inte avhandlats mellan parterna.

34 Domstolen erinrar i detta avseende om att den, efter att ha hört generaladvokaten, när som helst får besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas i enlighet med artikel 83 i domstolens rättegångsregler, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna eller de berörda som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

35 Domstolen finner, efter att ha hört generaladvokaten, att den i förevarande fall förfogar över alla uppgifter som är nödvändiga för att den ska kunna avgöra det anhängiggjorda målet och att det inte är aktuellt att avgöra målet på grundval av ett argument som inte har avhandlats vid domstolen.

36 Rådets och kommissionens yrkanden om att det muntliga förfarandet ska återupptas ska följaktligen avslås.

Prövning av talan

37 Till stöd för sin talan om ogiltigförklaring av förordning nr 1367/2014 har Konungariket Spanien åberopat tre grunder. Den första grunden avser att rådet har överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning och att principen om relativ stabilitet i fiskeverksamheten har åsidosatts. Den andra grunden avser ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Den tredje grunden avser ett åsidosättande av principen om likabehandling.

Den första grunden

Parternas argument

38 Genom den första delen av sin första grund har Konungariket Spanien gjort gällande att rådet baserat sig på felaktiga uppgifter, när det fastställde en gemensam TAC för skoläst och långstjärt med motiveringen att fångster av skoläst ”kan ha rapporterats som fångster av långstjärt”. Såsom framgår av skäl 7 i förordning nr 1367/2014 antogs detta beslut på grundval av vetenskaplig rådgivning och de senaste diskussionerna i NEACF. NEAFC:s vetenskapliga råd var emellertid inte entydigt beträffande frågan huruvida det var nödvändigt att fastställa en gemensam TAC för skoläst och långstjärt.

39 Dessutom angav Ices, i sitt råd av den 7 november 2014, att det var omöjligt att yttra sig över huruvida det förekom ett fiske av långstjärt. Det fanns nämligen inte någon information angående fångsten av de olika arterna skoläst och långstjärt, då uppgifterna för år 2010 inte var tillräckliga för att dra några slutsatser i detta avseende. Det preciserades även i yttrandet att det fanns betydande skillnader mellan de uppgifter som avsåg landningar av fångster av långstjärt och landningar av fångster av skoläst. Ices drog emellertid slutsatsen att det, för att kunna fastställa att det förekom ett fiske av långstjärt, var

nödvändigt att ha mer fullständiga och detaljerade uppgifter om fångsterna och landningarna av denna art. Det framgår således tydligt av detta råd att det inte fanns klara vetenskapliga belägg för slutsatsen att båda arterna förekom i förvaltningszonerna 5B67 och 8X14.

40 Enligt Konungariket Spanien finns det inte heller fog för att hävda att det inte var möjligt att beakta de uppgifter som lämnades av denna medlemsstat den 28 november 2014 som svar på begäran om uppgifter, med motiveringen att den politiska överenskommelsen om förordning nr 1367/2014 hade fattats den 10 november 2014, eftersom denna förordning antogs först den 15 december 2014.

41 Av detta har Konungariket Spanien dragit slutsatsen att rådet överskred sitt utrymme för skönsmässig bedömning när det fastställde en gemensam TAC för två arter trots att det i Ices vetenskapliga råd klart angavs att de tillgängliga uppgifterna inte styrkte att båda dessa arter förekom i de berörda förvaltningsområdena och följaktligen kunde fångas tillsammans.

42 Genom den andra delen av den första grunden har Konungariket Spanien gjort gällande att varken rådet eller kommissionen beaktade de historiska fångsterna av långstjärt när de fastställde den fördelningsnyckel som skulle tillämpas på den gemensamma TAC som fastställts för denna art och för skoläst. På grund av detta strider de nationella kvoter som fastställts i de omtvistade bestämmelserna mot principen om relativ stabilitet i fiskeverksamheten. Denna princip kräver nämligen att fördelningen av de historiska fångsterna mellan varje medlemsstats fiskeflotta och varje berörd art beaktas.

43 Konungariket Spanien anser att de gemensamma fiskekvoter som tilldelats Spanien för skoläst och långstjärt skulle ha varit högre, eftersom den spanska flottan svarade för en betydande andel av fångsterna av långstjärt under perioden 2009–2013. Den skada som den spanska flottan lidit till följd av detta åsidosättande av principen om relativ stabilitet i fiskeverksamheten uppgår, enligt Konungariket Spanien, till 346 926 euro.

44 Varken rådet eller kommissionen har bestritt att det inte togs någon hänsyn till historiska fångster av långstjärt när den omtvistade gemensamma TAC:en fastställdes. Det är ostridigt att denna TAC fördelades mellan medlemsstaterna i enlighet med den fördelningsnyckel som säkerställer den relativa stabiliteten i fiskeverksamheten med avseende endast på skoläst.

45 Rådet och kommissionen anser att talan inte kan bifallas på den första grunden.

Domstolens bedömning

46 När det gäller påståendet att rådet överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning kan det inledningsvis påpekas att rådet, när det fastställer TAC:er och fördelar fiskemöjligheter mellan medlemsstater, måste bedöma en komplicerad ekonomisk situation och att rådet i samband med detta har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Under sådana omständigheter omfattar rådets utrymme för skönsmässig bedömning inte uteslutande arten av och tillämpningsområdet för de bestämmelser som ska antas utan även i viss utsträckning fastställandet av de grundläggande sakförhållandena. Domstolsprövningen av utövandet av denna befogenhet ska begränsas till en kontroll av att det inte har förekommit uppenbara fel eller maktmissbruk och att den aktuella myndigheten inte uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 februari 1998, NIFPO och Northern Ireland Fishermen's Federation, C-4/96, EU:C:1998:67, punkterna 41 och 42, dom av den 5 oktober 1999, Spanien/kommissionen, C-179/95, EU:C:1999:476, punkt 29, och dom av den 9 september 2004, Spanien/kommissionen, C-304/01, EU:C:2004:495, punkt 23).

47 Det framgår vidare av artikel 2.2 i GFP-förordningen att ”försiktighetsansatsen” ska tillämpas i fiskeförvaltningen.

48 I enlighet med den definition som ges av försiktighetsansatsen i artikel 4.1 led 8 i GFP-förordningen innebär denna ansats att avsaknaden av tillförlitlig vetenskaplig information inte bör tas som intäkt för att skjuta upp eller avstå från att vidta förvaltningsåtgärder för att bevara målarter, associerade arter eller arter som är beroende av dessa, icke-målarter samt deras livsmiljö.

49 Såsom generaladvokaten har angett i punkterna 54 och 55 i sitt förslag till avgörande fastställs i artikel 6.2 i förordningen endast en skyldighet att ”beakta” tillgänglig vetenskaplig, teknisk och ekonomisk rådgivning när bevarandeåtgärder antas, men den hindrar inte unionslagstiftaren från att anta sådana bevarandeåtgärder när det inte finns entydig vetenskaplig, teknisk och ekonomisk rådgivning.

50 Domstolen har för övrigt, med avseende på en liknande skyldighet enligt rådets förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 om införande av en gemenskapsordning för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna (EGT L 24, 1983, s. 1), slagit fast att åtgärder för att bevara fiskeresurserna inte behöver vara helt i överensstämmelse med vetenskaplig rådgivning och att avsaknaden av sådan rådgivning, eller att den inte är entydig, inte får hindra rådet från att anta de åtgärder som rådet anser nödvändiga för att förverkliga målen med den gemensamma fiskeripolitiken (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 1993, Mondiet, C-405/92, EU:C:1993:906, punkt 31).

51 Av detta följer att rådet i förevarande fall hade behörighet att anta en gemensam TAC för skoläst och långstjärt, även om det saknades ”entydig” vetenskaplig information om förekomsten och fångsten av dessa båda fiskearter i de berörda förvaltningsområdena, eftersom rådet ansåg att detta var en lämplig åtgärd i syfte att bevara resurserna av skoläst.

52 I 2014 års rapport från Ices arbetsgrupp och i Ices råd av den 7 november 2014 framhölls att det deklarerats fångster av långstjärt i de berörda förvaltningsområdena av sådan omfattning att tillförlitligheten av deklarationerna kunde ifrågasättas. Fångster av skoläst hade troligtvis deklarerats som fångster av långstjärt. En sådan omständighet skulle på ett väsentligt sätt kunna påverka den ändamålsenliga verkan av den TAC som fastställts för skoläst, eftersom de två arterna inte kan skiljas från varandra så snart huvudet tagits bort och fiskarna djupfrysts. Mot denna bakgrund kunde rådet anse det nödvändigt att anta en åtgärd i syfte att motverka denna risk.

53 Rådet kan under dessa omständigheter inte anses ha överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att fastställa en gemensam TAC för skoläst och långstjärt.

54 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första delen av den första grunden.

55 När det gäller påståendet att principen om relativ stabilitet i fiskeverksamheten åsidosatts, erinrar domstolen om att det i artikel 16 i GFP-förordningen anges att de ”fiskemöjligheter som tilldelas medlemsstaterna ska tillförsäkra relativ stabilitet i fisket för var och en av medlemsstaterna för vart och ett av bestånden eller fiskena”. I artikeln anges vidare att ”[v]id fördelningen av nya fiskemöjligheter ska hänsyn tas till de enskilda medlemsstaternas intressen”.

56 Det framgår för övrigt av skälen 35 och 36 i nämnda förordning att det, bland annat på grund av att vissa kustsamhällen är beroende av fisket, är nödvändigt att relativ stabilitet säkerställs för fiskeverksamheten genom att fiskemöjligheterna fördelas mellan medlemsstaterna på grundval av en förutsebar andel av bestånden för varje medlemsstat. En sådan stabilitet bör ”tillvarata och … ta hänsyn till de särskilda behoven i regioner där lokala samhällen är särskilt beroende av fiske och därmed sammanhängande verksamheter”.

57 Av detta följer att syftet med det nationella kvotsystemet är att tillförsäkra varje medlemsstat en rättvis del av den TAC som fastställts. Denna del bestäms huvudsakligen utifrån de fångster som de traditionella fiskeriverksamheterna, den lokalbefolkning som i särskilt hög grad är beroende av fisket

och de därtill knutna verksamheterna i denna medlemsstat kunnat tillgodoräkna sig före inrättandet av kvotsystemet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 1989, Agegate, C-3/87, EU:C:1989:650, punkt 24).

58 Det är mot denna bakgrund och med beaktande av att unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller arten av och tillämpningsområdet för de bestämmelser som ska antas, som det ska bedömas om rådet har åsidosatt principen om relativ stabilitet i fiskeverksamheten, genom att inte beakta de historiska fångster av långstjärt som Konungariket Spanien deklarerat när det fastställde varje medlemsstats kvot av den gemensamma TAC som fastställts för denna art och för skoläst.

59 Förevarande mål skiljer sig i flera avseenden från andra mål som domstolen hittills haft att bedöma inom området för den gemensamma fiskeripolitiken. Först och främst är det inte möjligt att med blotta ögat skilja dessa två fiskarter från varandra när huvudena tagits bort och fiskarna djupfrysts. Vidare angavs i de vetenskapliga råd som unionslagstiftaren hade tillgång till att det fanns en möjlighet att de stora fångsterna av långstjärt, som huvudsakligen deklarerats av en enda medlemsstat, nämligen Konungariket Spanien, avsåg fångster av skoläst som felaktigt deklarerats som fångster av långstjärt. Slutligen utarbetade rådet inte någon ny TAC för långstjärt och fördelade således inte någon ny fiskemöjlighet, utan nöjde sig med att, endast för åren 2015 och 2016, fastställa en gemensam TAC för de två berörda arterna.

60 I förevarande fall beslutade rådet således att inte göra en sådan fördelning av kvoter som Konungariket Spanien begärt. Att beakta denna medlemsstats deklarerade fångster av långstjärt vid beräkningen av de ifrågavarande kvoterna skulle nämligen kunna leda till att skapa en permanent fördel för en medlemsstat vars deklarerade fångster, enligt vetenskapliga råd, kan vara felaktiga. Genom att välja det tillvägagångssätt som rådet följt, det vill säga att i ett första skede inte ta hänsyn till dessa fångstdeklarationer vid beräkningen av de nationella kvoterna, har rådet däremot undvikit att lämna några garantier i detta hänseende, vilka skulle kunna skapa en berättigad förväntan. Samtidigt har rådet bibehållit sin möjlighet att, så snart uppgifterna om de deklarerade fångsterna kontrollerats och det lämnats in entydiga vetenskapliga råd, fastställa kvoter som bygger på vedertagna uppgifter och som därför kan betraktas som rättvisa kvoter.

61 Konungariket Spaniens argument, enligt vilket rådet, eftersom det beaktade de deklarerade fångsterna av långstjärt när det fastställde en gemensam TAC för de två arterna, borde ha beaktat de historiska fångsterna av långstjärt som denna medlemsstat deklarerat, påverkar inte denna slutsats, mot bakgrund dels av den tveksamhet som uttryckts i de vetenskapliga råd som avses i punkt 52 ovan avseende tillförlitligheten av de deklarationer som avser fångster av de aktuella fiskarterna, dels av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som unionslagstiftaren har inom området för den gemensamma fiskeripolitiken.

62 I förevarande fall kan rådet således inte anses ha åsidosatt principen om relativ stabilitet i fiskeverksamheten.

63 Talan kan mot denna bakgrund inte heller bifallas på den andra delen av den första grunden.

64 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser någon del av den första grunden.

Den andra grunden

Parternas argument

65 Konungariket Spanien har gjort gällande att rådet åsidosatt proportionalitetsprincipen, genom att i förordning nr 1367/2014 fastställa en gemensam TAC för skoläst och långstjärt i områdena 5B67 och 8X14.

66 Först och främst var den ifrågasatta åtgärden inte lämplig. Principen om relativ stabilitet i fiskeverksamheten iakttogs nämligen inte, med avseende på Konungariket Spaniens historiska fångster av långstjärt under åren dessförinnan, i samband med att en gemensam TAC fastställdes för skoläst och långstjärt.

67 Vidare var det inte nödvändigt att fastställa en gemensam TAC för de två arterna skoläst och långstjärt, eftersom det hade varit möjligt att beakta Konungariket Spaniens historiska fångster av långstjärt och därmed vidta en åtgärd som innebar mindre skada för denna medlemsstats intressen.

68 Slutligen är den aktuella åtgärden oproportionerlig, eftersom den bygger på antagandet att betydande fångster av skoläst felaktigt kan ha deklarerats som fångster av långstjärt. Detta antagande är emellertid inte vetenskapligt styrkt och att utgå från det är oproportionerligt i förhållande till den skada det medfört för Konungariket Spaniens intressen att dess historiska fångster av långstjärt inte beaktades när den gemensamma TAC:en för dessa båda arter fastställdes.

69 Konungariket Spanien har för övrigt påpekat att det egentligen inte är fastställandet av en gemensam TAC för skoläst och långstjärt som innebär en skada för medlemsstaten, utan snarare det förhållandet att de historiska fångsterna av långsstjärt inte beaktades av rådet när det fastställde en gemensam TAC för dessa två arter.

70 Rådet och kommissionen anser att talan inte kan bifallas på denna grund.

Domstolens bedömning

71 Enligt proportionalitetsprincipen, som är en av unionsrättens allmänna principer, får unionsinstitutionerna i sitt handlande inte gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med bestämmelserna i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (se, bland annat, dom av den 14 november 2013, SFIR m.fl, C-187/12–C-189/12, EU:C:2013:737, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

72 Enligt fast rättspraxis kan, när det gäller domstolens kontroll av villkoren för genomförandet av denna princip, lagenligheten av en åtgärd på den gemensamma fiskeripolitikens område endast påverkas om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen söker uppnå, med hänsyn till att unionslagstiftaren på detta område har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Det är alltså inte fråga om att fastställa huruvida den åtgärd som lagstiftaren har vidtagit var den enda eller bästa möjliga, utan huruvida den var uppenbart olämplig (se, vad gäller den gemensamma jordbrukspolitiken, dom av den 14 november 2013, SFIR m.fl, C-187/12–C-189/12, EU:C:2013:737, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

73 När det gäller proportionaliteten av de aktuella bestämmelserna kan det, såsom anges i punkterna 59 och 60 ovan, påpekas att om det vid fastställandet av den gemensamma TAC:en för skoläst och långstjärt hade tagits hänsyn till Konungariket Spaniens historiska fångster av långstjärt, hade det medfört just att denna medlemsstat tilldelades kvoter på grundval av deklarerade fångster som rådet, med stöd av vetenskapliga råd, kunde anse vara sannolikt felaktiga.

74 Eftersom rådet avsåg att dels skydda skolästen mot överfiske, dels bibehålla möjligheten att, när uppgifterna avseende de deklarerade fångsterna av långstjärt kontrollerats och entydiga vetenskapliga råd lämnats in, fastställa TAC:er och kvoter på grundval av tillförlitliga vedertagna uppgifter, kan beslutet att fastställa en gemensam TAC för skoläst och långstjärt utan att beakta de fångster av långstjärt som Konungariket Spanien deklarerat inte anses som uppenbart olämpligt.

75 Det ska tilläggas att Konungariket Spanien, i vilket fall som helst, inte visat att det hade varit möjligt att uppnå rådets mål genom en åtgärd som var mindre skadlig för Konungariket Spaniens intressen.

76 Talan kan således inte vinna bifall på den andra grunden.

Den tredje grunden

Parternas argument

77 Konungariket Spanien har genom sin tredje grund gjort sällande att rådet åsidosatt principen om likabehandling genom att ensidigt fastställa en gemensam TAC för skoläst och långstjärt. I jämförbara fall har unionsinstitutionerna antingen iakttagit principen om relativ stabilitet i fiskeverksamheten, och därmed beaktat medlemsstaternas kvoter av de historiska fångsterna vid fastställandet av TAC:en, eller inte fastställt någon gemensam TAC om någon av medlemsstaterna invänt mot det.

78 Under år 2011, till följd av diskussioner om huruvida en ny art skulle inkluderas, nämligen en kungsfisk av djuphavstyp, i den TAC som avsåg kungsfisk, beaktade kommissionen således de påståenden som framställdes av Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Estland vid fastställandet av en TAC för kungsfisk av djuphavstyp. Vidare uppgav kommissionen, som sedan år 2012 övervägt att fastställa en TAC för havsabborre, men ställdes inför invändningar från vissa medlemsstater, bland annat Irland, att en TAC för denna art skulle fastställas med beaktande av varje medlemsstats historiska fångster, i enlighet med principen om relativ stabilitet i fiskeverksamheten, och lät medlemsstaterna fritt förhandla om en överenskommelse som kunde passa alla. Slutligen har kommissionen, även det i ett försök att uppnå enighet, sedan flera år uppmuntrat Konungariket Spanien och Republiken Portugal att, när det gäller sardiner, sluta en överenskommelse för att kunna fastställa en TAC som beaktar principen om relativ stabilitet i fiskeverksamheten.

79 Rådet och kommissionen anser att talan inte kan bifallas på den tredje grunden.

Domstolens bedömning

80 När det gäller principen om likabehandling erinrar domstolen om följande. Enligt fast rättspraxis är artikel 40.2 andra stycket FEUF, jämförd med artikel 38.1 andra stycket FEUF, som innehåller ett förbud mot all diskriminering inom den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken, endast ett konkret uttryck för den allmänna likhetsprincipen, som innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 november 2013, SFIR m.fl., C-187/12–C-189/12, EU:C:2013:737, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

81 Det kan i förevarande fall påpekas att det enligt rådet var nödvändigt att fastställa en gemensam TAC för skoläst och långstjärt och att inte beakta de historiska fångster av långstjärt som deklarerats av Konungariket Spanien, i syfte att säkerställa ett effektivt skydd för skolästen i en situation som kännetecknas av särskilda omständigheter, såsom framgår av punkt 59 ovan.

82 Konungariket Spanien har emellertid inte lämnat någon uppgift som styrker att de exempel det hänvisat till som stöd för sin tredje grund kännetecknas av likadana eller liknande omständigheter som de som anges i föregående punkt. I synnerhet har Konungariket Spanien inte styrkt att det i de ärenden det åberopat i jämförande syfte var sannolikt att det begåtts betydande fel när fångster av en art som omfattas av en TAC deklarerats, eftersom denna art, vid landning av fångsterna, kunnat förväxlas med en annan art som inte omfattas av en TAC.

83 Talan kan följaktligen inte heller vinna bifall på den tredje grunden.

84 Eftersom talan inte kan vinna bifall på någon av de grunder som Konungariket Spanien har åberopat, ska talan ogillas.

Rättegångskostnader

85 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att Konungariket Spanien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas. Kommissionen, som har intervenerat till stöd för rådets yrkanden, ska i enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna bära sina kostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Spanien ska ersätta rättegångskostnaderna.

3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter