



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

11 януари 2024 година*

„Преюдициално запитване — Обща политика в областта на рибарството — Опазване на ресурсите — Общи допустими улови (ОДУ) за запасите от атлантическа треска във водите на запад от Шотландия и в Келтско море, от меджид в Ирландско море и от морска писия в Южно Келтско море — Регламент (ЕС) 2020/123 — Приложение IA — ОДУ над нула — Изтичане на срока на прилагане — Преценка за валидност — Регламент (ЕС) № 1380/2013 — Член 2, параграф 2, втора алинея — Цел за постигане на ниво на експлоатация за максимален устойчив улов (МУУ) най-късно до 2020 г. за всички запаси — Членове 2, 3, 9, 10, 15 и 16 — Социално-икономически цели и цели в областта на заетостта — Най-добри налични научни становища — Задължение за разтоварване — Смесен риболов — Блокиращи видове — Регламент (ЕС) 2019/472 — Членове 1—5, 8 и 10 — Целеви запаси — Прилов — Коригиращи мерки — Право на преценка“

По дело C-330/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от High Court (Висш съд, Ирландия) с акт от 7 април 2022 г., постъпил в Съда на 16 май 2022 г., в рамките на производство по дело

Friends of the Irish Environment CLG

срещу

Minister for Agriculture, Food and the Marine,

Ireland,

Attorney General,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: Е. Regan, председател на състава, Z. Csehi, М. Plešič, I. Jarukaitis и D. Gratsias (докладчик), съдии,

генерален адвокат: Т. Šarpeťa,

секретар: С. Strömholm, администратор,

* Език на производството: английски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 16 март 2023 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Friends of the Irish Environment CLG, от J. Devlin, SC, J. Kenny, BL, и F. Logue, solicitor,
- за Minister for Agriculture, Food and the Marine, Ireland и Attorney General, от M. Browne, A. Joyce, M. Lane и M. Tierney, в качеството на представители, подпомагани от D. Browne, BL, и C. Toland, SC,
- за Европейския парламент, от I. Anagnostopoulou, E. Ni Chaoimh и I. Terwinghe, в качеството на представители,
- за Съвета на Европейския съюз, от F. Naert, A. Nowak-Salles и P. Pechoux, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от A. Dawes и A. Stobiecka-Kuik, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 юни 2023 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до валидността на приложение IA към Регламент (ЕС) 2020/123 на Съвета от 27 януари 2020 година за определяне за 2020 г. на възможностите за риболов на определени рибни запаси и групи от рибни запаси, приложими във водите на Съюза, както и за риболовните кораби на Съюза в някои води извън Съюза (ОВ L 25, 2020 г., стр. 1), с оглед на член 2, параграфи 1 и 2 и член 3, букви в) и г) от Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно общата политика в областта на рибарството, за изменение на регламенти (ЕО) № 1954/2003 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2371/2002 и (ЕО) № 639/2004 на Съвета и Решение 2004/585/ЕО на Съвета (ОВ L 354, 2013 г., стр. 22) във връзка с членове 9, 10, 15 и 16 от Регламент № 1380/2013 и с членове 1—5, 8 и 10 от Регламент (ЕС) 2019/472 на Европейския парламент и на Съвета от 19 март 2019 година за създаване на многогодишен план за запасите — обект на риболов в западните води и съседните на тях води, и за видовете риболов, които експлоатират тези запаси, за изменение на регламенти (ЕС) 2016/1139 и (ЕС) 2018/973 и за отмяна на регламенти (ЕО) № 811/2004, (ЕО) № 2166/2005, (ЕО) № 388/2006, (ЕО) № 509/2007 и (ЕО) № 1300/2008 на Съвета (ОВ L 83, 2019 г., стр. 1), доколкото това приложение определя общите допустими улови (ОДУ) за 2020 г. на атлантическа треска (*Gadus morhua*) в зона 6а и във водите на Европейския съюз и международните води в зона 5б на изток от 12° 00' з.д. (COD/5BE6A), както и в зони 7b, 7c, 7e—7k и 8—10 и във водите на Съюза в зоната на Комитета по риболова в централната източна част на Атлантическия океан (CECAF) 34.1.1 (COD/7XAD 34), на меджид (*Merlangius merlangus*) в зона 7а (WHG/07A) и на морска писия (*Pleuronectes platessa*) в зони 7h, 7j и 7k (PLE/7HJK) (наричани по-нататък „спорните ОДУ“).

- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Friends of the Irish Environment CLG (наричано по-нататък „FIE“), неправителствена организация с дейност в областта на околната среда, от една страна, и Minister for Agriculture, Food and the Marine (министър на земеделието, храните и морските въпроси, Ирландия), Ireland (Ирландия) и Attorney General (главен прокурор, Ирландия), от друга, относно законосъобразността на издадените от този министър заповеди за управление на рибарството 15, 16, 19, 20, 23 и 24 за април, май и юни 2020 г.

Правна уредба

Международното право

- 3 Член 61 от Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право, подписана в Монтего Бей на 10 декември 1982 г. (наричана по-нататък „Конвенцията по морско право“), е озаглавен „Съхраняване на живите ресурси“ и закрепва общите принципи за съхраняването на живите морски ресурси.
- 4 По отношение на опазването и управлението на трансгранично преминаващите и далекомигриращи рибни запаси тези общи принципи са приложени със Споразумението относно прилагането на разпоредби на Конвенцията на ООН по морско право от 10 декември 1982 г., свързани с опазването и управлението на трансгранично преминаващите и далекомигриращите рибни запаси, подписано в Ню Йорк на 4 август 1995 г. (наричано по-нататък „Споразумението за опазването и управлението на рибните запаси“), и конкретно с член 5 от него.

Правото на Съюза

Регламент № 1380/2013

- 5 Съображения 5—8 от Регламент № 1380/2013 гласят:

- „(5) Съюзът е договаряща страна по Конвенцията [...] по морско право [...] [и] по Споразумението [за опазването и управлението на рибните запаси] [...].
- (6) В тези международни инструменти се предвиждат най-вече задължения за опазване, включително задължения за предприемане на мерки за опазване и управление, които целят поддържане или възстановяване на морските ресурси на нива, позволяващи максимален устойчив улов [...], [и] задължения за широко прилагане на подхода на предпазливост към опазването, управлението и експлоатацията на рибните запаси [...]. Следователно [Общата политика в областта на рибарството (ОПР)] следва да подпомага Съюза да изпълнява международните си задължения по тези международни инструменти. [...]
- (7) На Световната среща на високо равнище по въпросите на устойчивото развитие в Йоханесбург през 2002 г. Съюзът и неговите държави членки се ангажираха да предприемат действия срещу непрекъснатото намаляване на редица рибни запаси. Ето защо Съюзът следва да подобри ОПР, за да гарантира, че експлоатацията на

морските биологични ресурси в рамките на разумни срокове възстановява и запазва популациите на запасите, които са обект на улов, над нивата, позволяващи максимален устойчив улов. Нивата на експлоатация следва да бъдат постигнати до 2015 г. Постигането на тези нива на по-късна дата следва да бъде допуснато само ако постигането им до 2015 г. би изложило на сериозна опасност социалната и икономическата устойчивост на засегнатите риболовни флотове. След 2015 г. тези нива следва да бъдат постигнати възможно най-скоро и при никакви обстоятелства по-късно от 2020 г. Когато наличната научна информация не е достатъчна за определяне на тези нива, може да се вземат предвид приблизителни параметри.

- (8) Управленските решения, свързани с максималния устойчив улов при смесен риболов, следва да отчитат трудността при смесен риболов максималният устойчив улов да бъде спазен едновременно за всички видове запаси, по-специално в случаите когато научните становища сочат, че е много трудно да се избегне явлението „блокиращи“ видове чрез увеличаване на селективността на използваните риболовни уреди. При такива обстоятелства следва да бъде поискано от съответните научни органи да предоставят становище относно подходящите нива на смъртност от риболов“.

6 Член 2 от този регламент е озаглавен „Цели“ и параграфи 1—3 и 5 от него предвиждат:

„1. ОПР гарантира, че дейностите, свързани с риболова и аквакултурите, са екологично устойчиви в дългосрочен план и се управляват по начин, който съответства на целите за постигане на икономически и социални ползи и ползи за заетостта, както и за осигуряване на продоволственото снабдяване.

2. ОПР прилага подхода на предпазливост към управлението на рибарството и има за цел да гарантира, че експлоатацията на живите морски биологични ресурси осигурява възстановяването и поддържането на популациите на улавяните видове над нивата, позволяващи максимален устойчив улов.

За да бъде постигната целта за постепенно възстановяване и поддържане на популациите от рибни запаси над нивата на биомаса, които позволяват максимален устойчив улов, като когато е възможно, нивото на максимален устойчив улов трябва да бъде постигнато до 2015 г., като за всички запаси трябва да бъде постигнато най-късно до 2020 г. чрез постепенно постъпателно нарастване.

3. ОПР прилага екосистемен подход към управлението на рибарството и аквакултурите, за да гарантира, че отрицателното въздействие на риболовните дейности върху морската екосистема се свежда до минимум [...].

[...]

5. ОПР цели по-специално:

- a) постепенно премахване на изхвърлянето на улов съобразно особеностите на всеки отделен случай и като се отчитат най-добрите налични научни становища, посредством избягване и намаляване, доколкото е възможно, на нежелания улов и постепенно осигуряване на разтоварването на сушата на улова;

[...]

в) осигуряване на условия за икономическа жизнеспособност и конкурентоспособност на риболовната и рибопреработвателната промишленост, както и на свързаните с риболова дейности на сушата;

[...]

е) принос за осигуряването на приемлив жизнен стандарт на лицата, които зависят от риболовните дейности, като се вземат предвид крайбрежният риболов и социално-икономическите аспекти;

[...]“.

7 Съгласно член 3 от посочения регламент, озаглавен „Принципи на доброто управление“:

„ОПР се основава на следните принципи на доброто управление:

[...]

в) определяне на мерки в съответствие с най-добрите налични научни препоръки;

г) дългосрочна перспектива;

[...]“.

8 Член 4 от същия регламент е озаглавен „Определения“ и параграф 1 от него гласи:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[...]

7) „максимален устойчив улов“ означава най-големият теоретичен улов при запазване на равновесието, който може да се лови постоянно като средна величина от даден запас при съществуващите средни екологични условия, без това да влияе значително на процеса на възпроизводство;

[...]

14) „запас“ означава морски биологичен ресурс, който се среща в определена зона на управление;

[...]

36) „смесен риболов“ означава риболов, при който присъства повече от един вид, и който има вероятност да бъде уловен заедно с други видове при една и съща риболовна операция;

[...]“.

- 9 Член 6 от Регламент № 1380/2013 е озаглавен „Общи разпоредби“ и параграф 2 от него предвижда:

„[...] Мерките за опазване се приемат, като се отчитат наличните научни, технически и икономически становища [...]“.

- 10 Член 9 от този регламент е озаглавен „Принципи и цели на многогодишните планове“ и параграфи 1—3 и 5 от него гласят:

„1. Приоритетно се приемат многогодишни планове, които се основават на научни, технически и икономически становища и които съдържат мерки за опазване с цел възстановяване и поддържане на рибните запаси над нивата, позволяващи максимален устойчив улов в съответствие с член 2, параграф 2.

2. Когато поради недостатъчно данни не могат да бъдат определени измеримите цели, свързани с максималния устойчив улов по член 2, параграф 2, в многогодишните планове се предвиждат мерки, основани на подхода на предпазливост, които да осигуряват най-малкото сравнима степен на опазване на съответните запаси.

3. Многогодишните планове обхващат:

[...]

б) при смесен риболов или когато запасите са свързани по своята динамика — видове риболов, които експлоатират няколко запаса в определена географска зона [...].

[...]

5. Многогодишните планове може да съдържат конкретни цели за опазване и мерки, основани на екосистемен подход, за преодоляване на конкретни проблеми на смесения риболов във връзка с постигането на целите, установени в член 2, параграф 2 за смесените запаси, които се обхващат от плановете, когато съгласно научни становища не е възможно да се постигне по-голяма селективност [...]“.

- 11 Член 10 от посочения регламент е озаглавен „Съдържание на многогодишните планове“ и параграф 1 от него гласи:

„Когато е целесъобразно и без да се засягат съответните области на компетентност съгласно Договора, многогодишните планове включват:

[...]

б) целите, които съответстват на посочените в член 2 и на съответните разпоредби на членове 6 и 9;

в) количествено измерими цели като процент на смъртност от риболов и/или биомаса на репродуктивния запас;

[...]“.

- 12 Член 15 от същия регламент е озаглавен „Задължение за разтоварване“ и параграфи 1 и 9 от него предвиждат:

„1. Целият улов на видове за които се прилагат ограничения за улов, [...] който е получен при риболовни дейности във водите на Съюза или дейност на риболовни кораби на Съюза извън неговите води, във води, които не са под суверенитета или юрисдикцията на трети държави, [...] се качва и задържа на борда на риболовните кораби, записва се, разтоварва се на сушата и когато е приложимо — се проверява спрямо квотите, [...] в съответствие със следния график:

[...]

г) най-късно от 1 януари 2017 г. — за видовете, определящи за съответния вид риболов, и не по-късно от 1 януари 2019 г. — за всички останали видове [...].

[...]

9. За рибните запаси, за които се прилага задължение за разтоварване, държавите членки могат да проявяват гъвкавост по отношение на квотите в две последователни години в размер до 10 % от разрешените им разтоварвания на сушата. За тази цел всяка държава членка може да разреши разтоварването на допълнителни количества от запасите, за които се прилага задължението за разтоварване, при условие че тези количества не надхвърлят 10 % от квотата, разпределена на въпросната държава членка [...].“

- 13 Член 16 от Регламент № 1380/2013 е озаглавен „Възможности за риболов“ и параграфи 2 и 4 от него гласят:

„2. Когато се въвежда задължение за разтоварване от даден рибен запас, възможностите за риболов се определят, като се отчита промяната на подхода — от определяне на възможностите за риболов, така че да отразяват разтоварванията на сушата, към определяне на възможностите за риболов, така че да отразяват улова, въз основа на разбирането, че през първата и последващите години изхвърлянето на улов от този запас вече няма да е разрешено.

[...]

4. Възможностите за риболов се определят в съответствие с целите, установени в член 2, параграф 2, и при спазване на количествено измеримите цели, сроковете и границите, определени в съответствие с член 9, параграф 2 и член 10, параграф 1, букви б) и в)“.

Регламент 2019/472

- 14 Член 1 от Регламент 2019/472 е озаглавен „Предмет и обхват“ и параграфи 1 и 4 от него предвиждат:

„1. С настоящия регламент се установява многогодишен план [...] за дънните запаси, изброени по-долу, [...] в западните води [...] и за видовете риболов, експлоатиращи тези запаси:

[...]

4. Настоящият регламент се прилага и за прилова, уловен в западните води при риболов за посочените в параграф 1 запаси [...].

15 Съгласно член 2 от този регламент, озаглавен „Определения“:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения [...]:

1) „западни води“ означава северозападните води (подзони 5 (с изключение на участък 5a и само водите на Съюза от участък 5b), 6 и 7 на [Международния съвет за изследване на морето (ICES)]) и югозападните води (подзони 8, 9 и 10 на ICES (водите около Азорските острови) и зон[a] 34.1.1 [...] на CECAF (водите около Мадейра и Канарските острови);

2) „диапазон на $F_{МУУ}$ “ означава диапазон от стойности, определени в най-добрите налични научни становища, изготвени по-специално от ICES [...], като в дългосрочен план всички равнища на смъртност от риболов в рамките на този диапазон водят до максимален устойчив улов (МУУ) при даден модел на риболов и при настоящите средни екологични условия, без да оказват значително въздействие върху процеса на възпроизводство за съответния запас. [...]

[...]

8) „ V_{lim} “ означава референтното равнище на биомасата на репродуктивния запас, посочена в най-добрите налични научни становища, по-специално от ICES или от сходен независим научен орган, признат в Съюза или на международно равнище, под която възпроизводителната способност може да бъде намалена;

[...]“.

16 Член 3 от посочения регламент е озаглавен „Цели“ и параграф 1 от него гласи:

„Планът допринася за постигането на целите на [ОПР], посочени в член 2 от Регламент [№ 1380/2013], по-специално чрез прилагане на подхода на предпазливост при управлението на рибарството, като целта му е да гарантира, че експлоатирането на живите морски биологични ресурси позволява възстановяването и поддържането на популациите на подлежащите на улов видове над равнищата, на които може да се постигне МУУ“.

17 Член 4 от същия регламент е озаглавен „Измерими цели“ и параграф 1 от него предвижда:

„Целевото равнище на смъртност от риболов в съответствие с диапазоните на $F_{МУУ}$, определени в член 2, се постига възможно най-скоро за запасите, посочени в член 1, параграф 1, чрез постепенно постъпателно нарастване до 2020 г., след което това равнище се поддържа в диапазоните на $F_{МУУ}$ в съответствие с настоящия член“.

18 Член 5 от Регламент 2019/472 е озаглавен „Управление на запасите от прилова“ и параграфи 1—3 от него гласят:

„1. Мерките за управление на запасите, посочени в член 1, параграф 4, включително, когато е целесъобразно, възможностите за риболов се определят, като се вземат предвид най-добрите налични научни становища и в съответствие с целите, установени в член 3.

2. Когато няма подходяща научна информация, запасите, посочени в член 1, параграф 4, се управляват съгласно подхода на предпазливост при управлението на рибарството [...].

3. В съответствие с член 9, параграф 5 от Регламент [№ 1380/2013] при управлението на смесен риболов по отношение на запасите, посочени в член 1, параграф 4 от настоящия регламент, се отчита трудността МУУ да бъде спазен едновременно за всички запаси, особено в ситуации, в които това води до преждевременна забрана на риболова“.

19 Член 8 от Регламент 2019/472 е озаглавен „Предпазни мерки“ и параграф 2 от него гласи, че когато по-конкретно биомасата на репродуктивния запас е под V_{lim} , могат да се предприемат коригиращи мерки, и в частност преустановяване на целевия риболов за съответния запас или функционална единица и подходящо намаляване на възможностите за риболов.

20 Член 10 от този регламент е озаглавен „Възможности за риболов“ и параграф 1 от него предвижда:

„При разпределяне на наличните възможности за риболов в съответствие с член 17 от Регламент [№ 1380/2013] държавите членки вземат предвид вероятния състав на улова на корабите, които участват в смесен риболов“.

Регламент 2020/123

21 Съображения 7, 8, 16—18 и 26 от Регламент 2020/123 гласят:

„(7) По отношение на няколко запаса ICES е изразил становище, в което се препоръчва да не се извършва улов. Ако ОДУ за тези запаси бъде определен на равнището, посочено в становището, задължението за разтоварване на целия улов при смесен риболов, включващ прилова на посочените запаси, ще доведе до ефект на т.нар. „блокиращи видове“. За да се намери баланс между продължаването на риболова предвид потенциално сериозните социално-икономически последици от неговото прекъсване и необходимостта от постигане на добро биологично състояние на запасите, като се вземат предвид трудностите, които съпровождат риболовните дейности, насочени едновременно към всички запаси в контекста на смесен риболов при максимален устойчив улов (МУУ), е целесъобразно да се определят специфични равнища на ОДУ за прилова на тези запаси. Тези равнища на ОДУ следва да бъдат такива, че да се постигне понижаване на смъртността при посочените запаси и да се осигурят стимули за подобряване на селективността и избягване на нежелания улов. С цел да се гарантира във възможно най-голяма степен използването на възможностите за риболов при смесения риболов в съответствие с член 16, параграф 2 от Регламент [№ 1380/2013], е подходящо да се създаде резерв за размяна на квоти за онези държави членки, които не разполагат с квота за покриване на неизбежния си прилов.

(8) С цел да се намали уловът от запасите, за които е определен ОДУ за прилов, възможностите за риболов за дейностите, при които се лови риба от тези запаси, следва да се определят на равнища, подпомагащи възстановяване на биомасата на уязвимите запаси до устойчиви нива. Следва също така да бъдат определени технически мерки и мерки за контрол, които са тясно свързани с възможностите за риболов, така че да се предотврати незаконното изхвърляне на улов.

[...]

- (16) В съответствие с член 8 от многогодишния план за западните води, когато в научните становища се посочва, че биомасата на репродуктивния запас на някой от посочените в член 1, параграф 1 от плана запаси е под V_{lim} , трябва да се предприемат допълнителни коригиращи мерки с цел своевременно възстановяване на запаса до равнища над равнището, позволяващо МУУ. Тези коригиращи мерки могат по-специално да включват преустановяване на целевия риболов за съответния запас и подходящо намаляване на възможностите за риболов за тези запаси и/или други запаси при риболовните дейности, водещи до прилов на атлантическа треска или меджид.
- (17) В становището на ICES се посочва, че запасите от атлантическа треска и меджид в Келтско море са под V_{lim} . По отношение на тези запаси следва съответно да бъдат предприети допълнителни коригиращи мерки. [...] По отношение на меджида в Келтско море тези мерки следва да се изразяват в технически изменения на характеристиките на риболовните уреди с цел намаляване на прилова от меджид, които са функционално свързани с възможностите за риболов за риболовните дейности, при които тези видове са обект на улов.
- (18) През 2019 г. бяха предприети коригиращи мерки по отношение на треската в Келтско море. По този повод ОДУ за този запас беше запазен само за прилова. Тъй като обаче запасът е под V_{lim} , следва да бъдат предприети допълнителни коригиращи мерки за приважане на запасите над равнището, при което може да се постигне МУУ, в съответствие с член 8, параграф 2 от многогодишния план за западните води. Тези мерки ще подобрят селективността, като направят задължително използването на уреди с по-ниски нива на прилов на атлантическа треска в зоните, в които уловът на треска е значителен, като по този начин се намали смъртността от риболов на този запас при смесения риболов. Следва да се определи равнището на ОДУ, за да се избегне преждевременно спиране на риболова в началото на 2020 г. Освен това ОДУ следва да бъде такъв, че да се избегне евентуалното изхвърляне, което би могло да подкопае събирането на данни и научната оценка на запаса. Определянето на ОДУ на 805 тона би осигурило значително увеличение на биомасата на репродуктивния запас през 2020 г. с най-малко 100 %, за да се гарантира бързото връщане на запаса до равнища, позволяващи постигането на [МУУ].

[...]

- (26) [...] [К]ато се има предвид, че биомасата на запасите от [...] COD/5BE6A, [...] WHG/07A и PLE/7HJK е под V_{lim} , както и че през 2020 г. е позволен само прилов и научен риболов, държавите членки поеха ангажимент да не прилагат член 15, параграф 9 от Регламент [№ 1380/2013] по отношение на тези запаси през 2020 г., така че уловът през 2020 г. да не надхвърли определения ОДУ“.

22 Член 5 от Регламент 2020/123 е озаглавен „ОДУ и разпределение“ и параграф 1 от него гласи:

„Равнищата на ОДУ за риболовните кораби на Съюза във водите на Съюза или в определени води извън Съюза и разпределянето на този ОДУ между държавите членки, както и условията, функционално свързани с него, според случая, са определени в приложение I“.

23 Член 8 от този регламент е озаглавен „Механизъм за размяна на квоти за ОДУ за неизбежния прилов, свързан със задължението за разтоварване на сушата“, и параграфи 1—3 от него предвиждат:

„1. За да се вземе предвид въвеждането на задължението за разтоварване и да се предоставят квоти на държавите членки без квота за прилов на някои видове, за ОДУ, посочен в приложение IA, се прилага механизмът за размяна на квоти, установен в параграфи 2—5 от настоящия член.

2. В резерв за размяна на квоти, който става достъпен от 1 януари 2020 г., се заделят 6 % от всяка квота от ОДУ за атлантическа треска в Келтско море, атлантическа треска във водите на запад от Шотландия, меджид в Ирландско море и писия в участъци 7h, 7j и 7k на ICES, [...] разпределени за всяка държава членка. Държавите членки без квота имат изключителен достъп до резерва от квоти до 31 март 2020 г.

3. Количествата, изтеглени от резерва, не могат да се разменят или прехвърлят за следващата година. След 31 март 2020 г. всички неизползвани количества се връщат на държавите членки, които първоначално са допринесли към резерва за размяна на квоти“.

24 Член 13 от посочения регламент е озаглавен „Коригиращи мерки по отношение на запасите от атлантическа треска и меджид в Келтско море“ и определя редица мерки за увеличаване на селективността на дънните тралове и грибовете, използвани в редица зони на Келтско море от корабите, чийто улов се състои от най-малко 20 % пикша. Тези кораби не могат да извършват риболов във въпросните зони, освен ако не използват риболовни уреди, които имат определени посочени в този член технически характеристики, и по-конкретно отговарят на минимални изисквания за размера на отворите на тралната торба. Тези правила обаче не се прилагат за корабите, чийто прилов от треска не надвишава 1,5 % съгласно оценката на Научния, технически и икономически комитет по рибарство (НТИКР). Освен това корабите на Съюза могат да използват алтернативни на посочените в този член уреди с висока селективност, чиито технически характеристики в съответствие с научно изследване, оценено от НТИКР, водят до улов на по-малко от 1 % атлантическа треска.

25 Приложение IA към Регламент 2020/123 определя спорните ОДУ за Съюза съответно на 1 279 тона атлантическа треска (*Gadus morhua*) в зона 6a и във водите на Съюза и международните води в зона 5b на изток от 12° 00' з.д. (COD/5BE6A), 805 тона атлантическа треска в зони 7b, 7c, 7e—7k и 8—10 и във водите на Съюза в зона CECAF 34.1.1 (COD/7XAD 34), 721 тона меджид (*Merlangius merlangus*) в зона 7a (WHG/07A) и 67 тона морска писия (*Pleuronectes platessa*) в зони 7h, 7j и 7k (PLE/7HJK). В приложение IA се уточнява, че тези ОДУ се отнасят само за прилова на атлантическа треска, меджид и морска писия при улов на други видове и че не се разрешава целевият риболов на тези видове в рамките на квотата, разпределена на всяка държава членка.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 26 След приемането на Регламент 2020/123 министърът на земеделието, храните и морските въпроси издава няколко заповеди за управление на рибарството, по-конкретно заповеди 15 и 16 за април 2020 г., заповеди 19 и 20 за май 2020 г. и заповеди 23 и 24 за юни 2020 г. С тези заповеди се определят ограничения за улова на запасите, до които се отнасят спорните ОДУ, като тези ограничения са на равнища над нула и важат само за улова от прилов.
- 27 На 17 юни 2020 г. FIE подава жалба до High Court (Висш съд, Ирландия), запитващата юрисдикция, като в частност иска от тази юрисдикция да отправи преюдициален въпрос до Съда за валидността на Регламент 2020/123 и по същество да отмени упоменатите заповеди за управление на риболова по реда за контрола над административните актове.
- 28 В хода на производството по жалбата FIE повдига възражение за незаконосъобразност на Регламент 2020/123, като посочва, че с определянето на спорните ОДУ на равнища над нула Съветът на Европейския съюз не се е съобразил със становищата на ICES, в които за постигането на максимален устойчив улов се препоръчва нулев улов за запасите от атлантическа треска във водите на запад от Шотландия и в Келтско море, от меджид в Ирландско море и от морска писия в Южно Келтско море, за които се прилагат въпросните ОДУ. По този начин Съветът нарушил разпоредбите на член 2, параграф 2 от Регламент № 1380/2013, който в частност предвижда нивото на експлоатация на рибните запаси за максимален устойчив улов да се постигне най-късно до 2020 г. за всички запаси.
- 29 Ответниците в главното производство повдигат възражение за хипотетичност на жалбата, като се мотивират с това, че Регламент 2020/123 вече не е в сила и е заменен от регламентите, които определят ОДУ за 2021 г. и 2022 г. Съответно те поддържат, че запитващата юрисдикция не бива нито да отправя преюдициален въпрос, нито да разглежда жалбата.
- 30 По съществуването на делото тези страни изтъкват, че Регламент № 1380/2013 трябва да се разглежда във връзка с Регламент 2019/472, а от това следва, че за приемането на Регламент 2020/123 Съветът е трябвало да извърши сложна оценка на въпрос с множество параметри за отчитане, като социално-икономическите последици от планираните мерки и характерната за смесения риболов трудност, изразяваща се в това, че даден вид може да се улавя като прилов при риболов на други видове.
- 31 На първо място, запитващата юрисдикция смята, че отнесената до нея жалба следва да се допусне за разглеждане. В това отношение тя по-конкретно приема, че в противен случай ограниченият срок на валидност на Регламент 2020/123 и на разглежданите заповеди за управление на риболова би се оказал пречка за оспорването им пред ирландските съдилища, а и че поставеният в случая въпрос би могъл да бъде повдигнат и в бъдещи спорове относно аналогични регламенти.
- 32 На второ място, запитващата юрисдикция приема, че е длъжна да отправи преюдициално запитване предвид критериите, определени в решение от 22 октомври 1987 г., Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452).
- 33 Най-напред тя отбелязва, че основният правен въпрос, който трябва да се реши в случая, е дали целта, посочена в член 2, параграф 2 от Регламент № 1380/2013, съставлява общо императивно задължение, което Съветът е трябвало да спазва при определянето на ОДУ за

2020 г., или, както твърдят ответниците в главното производство, това е просто една от целите, които Съветът трябва да взема предвид наравно с голям брой както научни, така и икономически аспекти.

- 34 По-нататък запитващата юрисдикция посочва, че споделя становището на ответниците в главното производство, че при определянето на ОДУ Съветът е трябвало да вземе предвид определен брой аспекти с икономическо въздействие, по-конкретно върху зависещите от приходите от риболова крайбрежни общности, като например прилова при смесения риболов и явлението „блокиращи видове“, както и прилагането на задължението за разтоварване по отношение на всички уловени видове, включително тези, които не са цел на съответните риболовни дейности.
- 35 Тя обаче смята, че становищата, издадени от ICES през 2019 г. и препоръчващи нулево равнище на улов за запасите, споменати в точка 28 от настоящото решение, за да се гарантират нива на експлоатация за максимален устойчив улов през 2020 г., съставляват най-добрите налични научни становища към датата на приемане на Регламент 2020/123.
- 36 Освен това запитващата юрисдикция смята, че член 2, параграф 2 от Регламент № 1380/2013 не съдържа специално правило, нито дерогация за прилова. Оттук тя стига до извода, че тази разпоредба задължава Съвета да определя ОДУ в съответствие с посочените в предходната точка становища на ICES, за да гарантира нива на експлоатация за максимален устойчив улов най-късно до 2020 г. за всички запаси.
- 37 Освен това запитващата юрисдикция смята, че спорните ОДУ не могат да бъдат обосновани с довода за минималния ефект от тях, тъй като според представените пред нея доказателства тези ОДУ представляват съответно 62 % и 54 % от биомасата на репродуктивните запаси от атлантическа треска във всяка от съответните зони и 52 % от тази биомаса за меджида.
- 38 Накрая, тя приема, че целта по член 2, параграф 2 от Регламент № 1380/2013 е не „просто амбициозна цел“, а напротив, основната цел на ОПР, цел от висок ранг. Затова е задължително с тази цел да се съобразяват многогодишните планове и възможностите за риболов съответно по член 9 и член 16, параграф 4 от този регламент.
- 39 По всички тези съображения запитващата юрисдикция изразява сериозни съмнения във валидността на Регламент 2020/123.
- 40 При тези условия High Court (Висш съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Налага ли се да се отправя преюдициално запитване, след като Регламент [2020/123] е заменен и/или срокът на действие на националните мерки за прилагане е изтекъл?
- 2) Недействително ли е приложение IA към Регламент [2020/123] с оглед на целите и задачите на Регламент [№ 1380/2013], и по-конкретно с оглед на член 2, параграфи 1 и 2, включително целта по член 2, параграф 2, второ изречение и принципите на добро управление, закрепени в член 3, букви в) и г) от този регламент (включително степента, в която той се прилага за запасите, изискващи подход на предпазливост), във връзка с членове 9, 10, 15 и 16 от посочения регламент и съображенията към него, както и с

членове 1, 2, 3, 4, 5, 8 и 10 от Регламент [2019/472], след като [ОДУ], определени в Регламент [2020/123], не отговарят на препоръката на [ICES] за нулев максимален устойчив улов [...] за някои видове?“.

По преюдициалните въпроси

По допустимостта

- 41 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали преюдициалното ѝ запитване относно валидността на Регламент 2020/123 е необходимо, при положение че този регламент и оспорваните в главното производство национални мерки за изпълнението му вече не са приложими. Така тя по същество моли Съда да се произнесе по допустимостта на запитването.
- 42 В това отношение ответниците в главното производство поддържат, че запитването е недопустимо. От една страна, те смятат, че поради изтичането на срока на прилагане на Регламент 2020/123 и на оспорваните в главното производство заповеди за управление на риболова повдигнатите по делото въпроси са хипотетични по смисъла на практиката на Съда. От друга страна, те твърдят, че ако отговори на тези въпроси, Съдът би се произнесъл по валидността на Регламент 2020/123 извън двумесечния срок по член 263 ДФЕС и без да е запознат с всички необходими за отговора му данни, с които иначе би разполагал в рамките на производство по реда на този член.
- 43 От постоянната практика на Съда следва, че когато пред национална юрисдикция е повдигнат въпрос относно валидността на акт на институциите на Съюза, именно тази юрисдикция трябва да прецени дали за постановяването на нейното решение е необходимо преюдициално решение по този въпрос и съответно да поиска от Съда да се произнесе. Следователно, щом въпросите на националния съд се отнасят до валидността на норма от правото на Съюза, Съдът принципно е длъжен да се произнесе (решение от 28 март 2017 г., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, т. 49 и цитираната съдебна практика).
- 44 Затова Съдът може да откаже да се произнесе по преюдициален въпрос за преценка на валидност само когато не са спазени по-специално изискванията относно съдържанието на преюдициалното запитване, закрепени в член 94 от Процедурния правилник на Съда, или когато е очевидно, че исканата от националната юрисдикция преценка на валидността на норма от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или предмета на спора по главното производство, или когато въпросът е хипотетичен (вж. в този смисъл решение от 28 март 2017 г., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 45 По-конкретно, като се има предвид духът на сътрудничество, който трябва да ръководи развитието на преюдициалното производство, абсолютно необходимо е националната юрисдикция да изложи в акта за преюдициално запитване точните причини, поради които се съмнява във валидността на някои разпоредби от правото на Съюза, както и основанията за констатиране на невалидност, които смята, че биха могли да са налице (вж. в този смисъл решения от 10 януари 2006 г., *IATA и ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, т. 31, и от 4 май 2016 г., *Pillbox 38*, C-477/14, EU:C:2016:324, т. 24 и 25 и цитираната съдебна практика).

- 46 Видно от мотивите на преюдициалното ѝ запитване, в това отношение въз основа на националната съдебна практика запитващата юрисдикция приема, че следва да допусне за разглеждане жалбата в главното производство, макар вече да не са приложими Регламент 2020/123 и оспорените с тази жалба заповеди за управление на риболова. По-конкретно, тя смята, че временният характер на тези актове не оставя възможност за оспорването им по време на ограничения им срок на действие.
- 47 Същевременно, на първо място, не е в правомощията на Съда да поставя под съмнение преценката на националната юрисдикция за допустимостта на жалбата в главното производство — в рамките на преюдициалното производство този въпрос е от компетентността на националния съд. В настоящия случай запитващата юрисдикция е отхвърлила възраженията за недопустимост, които ответниците в главното производство повдигат пред нея по съображения за хипотетичност на посочената жалба по смисъла на националното право. Освен това обстоятелството, че е изтекъл срокът на прилагане на оспорените с жалбата в главното производство заповеди за управление на риболова, не е пречка Съдът да се произнесе по преюдициалния въпрос, при положение че националното право допуска такива жалби, а въпросът отговаря на обективна необходимост за решаването на спора, с който надлежно е сезирана запитващата юрисдикция (вж. в този смисъл решение от 10 декември 2018 г., *Wightman* и др., C-621/18, EU:C:2018:999, т. 30 и 31 и цитираната съдебна практика).
- 48 На второ място, що се отнася до изтичането на срока на прилагане на спорните ОДУ, достатъчно е да се отбележи, първо, че оспорваните с жалбата в главното производство заповеди за управление на риболова са издадени въз основа на тези ОДУ, второ, че последните са били в сила към момента на издаването на тези заповеди и трето, че в подкрепа на жалбата е направено инцидентно искане за констатиране на невалидността им. Оттук следва, че изтичането на срока на прилагане на посочените ОДУ не би могло да доведе до недопустимост на съответния въпрос за валидността им, след като този въпрос отговаря на обективна необходимост за решаването на спора, с който надлежно е сезирана запитващата юрисдикция.
- 49 Тези съображения не намират опровержение в доводите на ответниците в главното производство, че по този начин Съдът би се произнесъл по валидността на Регламент 2020/123 извън двумесечния срок по член 263 ДФЕС и без да разполага с всички необходими за отговора му данни, които биха били на негово разположение в рамките на производство по жалба за отмяна.
- 50 Всъщност е достатъчно да се припомни, че като присъща част от завършената система от способности за защита и процедури, установена от Договора за функционирането на ЕС в членове 263 и 277, от една страна, и в член 267, от друга, правните субекти имат правото в производството по иск или жалба пред национална юрисдикция да оспорват законосъобразността на разпоредби, съдържащи се в актове на Съюза, които са послужили за основание на прието по отношение на тях решение или национален акт, като изтъкват невалидността на посочените разпоредби, и да изискват от тази юрисдикция — която не е компетентна сама да установява невалидността им — да отправи във връзка с това преюдициален въпрос до Съда, освен ако тези субекти несъмнено са имали правото да обжалват въпросните разпоредби на основание на член 263 ДФЕС и не са упражнили това право в определените срокове (решение от 28 март 2017 г., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236,

т. 66 и 67 и цитираната съдебна практика). Не се установява обаче FIE несъмнено да е имало правото да обжалва спорните ОДУ по реда на член 263 ДФЕС, а ответниците в главното производство не оспорват това.

- 51 На трето място, както сочат точки 35—38 от настоящото решение, в акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция е изложила с необходимата точност причините, поради които има сериозни съмнения във валидността на спорните ОДУ, доколкото същите евентуално не са съобразени със становищата на ICES, в които се препоръчва нулево равнище на улов за запасите, споменати в точка 28 от настоящото решение. В този смисъл запитващата юрисдикция е предоставила на Съда необходимата информация за причините, поради които смята преюдициалното запитване за релевантно за решаването на отнесеня до нея спор.
- 52 По изложените по-горе съображения следва да се приеме, че преюдициалното запитване е допустимо.

По втория въпрос

- 53 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали приложение IA към Регламент 2020/123 е валидно, доколкото определя спорните ОДУ за 2020 г. над нулевото равнище на улов, препоръчвано в издадените през 2019 г. становища на ICES за запасите от атлантическа треска във водите на запад от Шотландия и в Келтско море, от меджид в Ирландско море и от морска писия в Южно Келтско море (наричани по-нататък „становищата на ICES за нулев улов“), с оглед на целите на ОПР по член 2, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1380/2013, и в частност целта по член 2, параграф 2, втора алинея от този регламент, както и принципите на доброто управление на тази политика, и по-конкретно принципите, посочени в член 3, букви в) и г) от упоменатия регламент, а също и предвид членове 9, 10, 15 и 16 от същия регламент и членове 1—5, 8 и 10 от Регламент 2019/472.
- 54 Както следва от точки 35, 36 и 38 от настоящото решение, съмненията на запитващата юрисдикция във валидността на спорните ОДУ почиват главно на две съображения. От една страна, тя смята, че Регламенти № 1380/2013 и 2019/472 трябва да се тълкуват в смисъл, че член 2, параграф 2 от Регламент № 1380/2013 е налагал на Съвета ясно и несъпътствано от дерогации задължение да определи спорните ОДУ в съответствие с най-добрите налични научни становища, така че да се постигнат нива на експлоатация за максимален устойчив улов най-късно до 2020 г. за всички запаси, включително запасите, до които се отнасят тези ОДУ. От друга страна, тя смята, че становищата на ICES за нулев улов в случая съставляват най-добрите налични научни становища по смисъла конкретно на член 3, буква в) от Регламент № 1380/2013.
- 55 Ето защо Съдът следва да провери, от една страна, доколко целта по член 2, параграф 2, втора алинея от Регламент № 1380/2013 и становищата на ICES за нулев улов са ограничавали правото на преценка на Съвета при определянето на спорните ОДУ, а от друга страна, дали в случая Съветът не е надхвърлил пределите на правото си на преценка.

Относно пределите на правото на преценка на Съвета за определянето на спорните ОДУ

- 56 В самото начало следва да се припомни, че както следва от текста на член 43, параграф 2 ДФЕС, Европейският парламент и Съветът трябва да приемат в съответствие с обикновената законодателна процедура по-специално „разпоредби[те], необходими за постигането на целите на общата селскостопанска политика и общата политика в областта на рибарството“, докато съгласно член 43, параграф 3 ДФЕС Съветът, по предложение на Европейската комисия, приема „мерки за определяне на цените, налозите, помощите и количествените ограничения, както и за определянето и разпределянето на възможностите за риболов“.
- 57 Следва също така да се припомни, че съгласно практиката на Съда мерките, които предполагат политически избор от сферата на компетентност единствено на законодателя на Съюза, тъй като са необходими за постигането на цели във връзка с общата селскостопанска политика и общата политика в областта на рибарството, трябва да се приемат на основание член 43, параграф 2 ДФЕС, докато при приемането на мерки за определяне и разпределяне на възможностите за риболов в съответствие с член 43, параграф 3 ДФЕС не е необходимо да се прави такъв избор, тъй като този вид мерки имат предимно технически характер и би следвало да се вземат за изпълнение на разпоредбите, приети въз основа на член 43, параграф 2 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 26 ноември 2014 г., Парламент и Комисия/Съвет, C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:2400, т. 50, и от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет, C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790, т. 48 и 50).
- 58 Освен това съгласно тази съдебна практика параграфи 2 и 3 от член 43 ДФЕС имат различни цели и всеки от тях има специфично приложно поле, така че могат да служат като отделни основания за приемане на определени мерки в рамките на ОПР, като в случаите, когато приема актове на основание член 43, параграф 3 ДФЕС, Съветът трябва да действа съобразно границите на своите правомощия и евентуално съобразно правната рамка, вече установена от законодателя на Съюза в приложение на член 43, параграф 2 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет, C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790, т. 58).
- 59 В настоящия случай релевантната правна рамка, установена от законодателя на Съюза, включва, от една страна, Регламент № 1380/2013, който закрепва общата уредба на ОПР, и от друга страна, Регламент 2019/472, с който се създава многогодишен план за запасите — обект на риболов в западните води и съседните на тях води, и за видовете риболов, които експлоатират тези запаси (наричан по-нататък „многогодишният план за западните води“). Що се отнася до приложното поле на последно посочения регламент, в член 1, параграфи 1 и 4 от него се предвижда, че той обхваща както запасите, изброени в параграф 1, така и прилова, уловен в западните води при риболова на тези запаси. Както обаче следва от текста на приложение IA към Регламент 2020/123, спорните ОДУ се прилагат за запаси, които се улавят само като прилов и се намират в риболовните зони за запасите, изброени в член 1, параграф 1 от Регламент 2019/472. Затова Съветът е следвало да определи тези ОДУ не само съобразно разпоредбите на Регламент № 1380/2013, но и съобразно разпоредбите на Регламент 2019/472.
- 60 На първо място, що се отнася до Регламент № 1380/2013, следва да се отбележи, че в член 2, параграф 2, първа алинея от него е закрепен принципът, че ОПР „прилага подхода на предпазливост към управлението на рибарството“, като е посочено, че тази политика „има

за цел да гарантира, че експлоатацията на живите морски биологични ресурси осигурява възстановяването и поддържането на популациите на улавяните видове над нивата, позволяващи максимален устойчив улов“.

- 61 Всъщност, както гласи съображение 6 от този регламент, ОПР следва да подпомага Съюза да изпълнява международните си задължения по Конвенцията по морско право и Споразумението за опазването и управлението на рибните запаси, по които той е договаряща страна, що се отнася до опазването, управлението и експлоатирането на рибните запаси.
- 62 По-конкретно, както следва от съображение 7 от посочения регламент и както подчертава генералният адвокат по същество в точки 25 и 26 от заключението си, този регламент е приет с идеята да се противодейства на „непрекъснатото намаляване на редица рибни запаси“ и да се „подобри“ ОПР чрез преориентирането ѝ към целта за дългосрочна устойчивост на риболовните дейности, особено чрез адаптиране на нивата на експлоатация на тези запаси, за да се гарантира „в рамките на разумни срокове“ постигането на целта за възстановяване и запазване на популациите, които са обект на улов, над нивата, позволяващи максимален устойчив улов.
- 63 По-конкретно, „[з]а да бъде постигната [тази] це[л]“, член 2, параграф 2, втора алинея от Регламент № 1380/2013 предвижда, че „когато е възможно, нивото на максимален устойчив улов трябва да бъде постигнато до 2015 г., като за всички запаси трябва да бъде постигнато най-късно до 2020 г. чрез постепенно постъпателно нарастване“.
- 64 От формулировката на тази разпоредба следва, че за определянето на нива на експлоатация за максимален устойчив улов между 2015 г. и 2020 г. наистина има известна свобода на действие, но както личи от изразите „най-късно“ и „всички запаси“, срокът за постигането на тази цел по принцип изтича през 2020 г., и то за всички биологични ресурси, които се срещат в обхванатите от ОПР зони на управление, в съответствие с определението за „запас“ в член 4, точка 14 от този регламент.
- 65 При все това, първо, посочената разпоредба трябва да се тълкува в светлината на член 2 от Регламент № 1380/2013 в неговата цялост, а параграф 1 от този член изисква ОПР да гарантира, че дейностите, свързани с риболова и аквакултурите, са екологично устойчиви в дългосрочен план и се управляват по начин, който съответства на целите за постигане на икономически и социални ползи и ползи за заетостта, както и за осигуряване на продоволственото снабдяване. Към последно посочените цели спадат целта по член 2, параграф 5, буква в) от този регламент за осигуряване на условия за икономическа жизнеспособност и конкурентоспособност на риболовната и рибопроцесорната промишленост, както и на свързаните с риболова дейности на сушата, и целта по член 2, параграф 5, буква е) да се допринесе за осигуряването на приемлив жизнен стандарт на лицата, които зависят от риболовните дейности, като се вземат предвид крайбрежният риболов и социално-икономическите аспекти.
- 66 Освен това отново от член 2, разглеждан в неговата цялост, следва, че дългосрочната екологична устойчивост на риболовните дейности предполага не само да се определят нива на експлоатация на видовете, които да позволяват максимален устойчив улов, но и — съгласно параграф 3 — да се сведе до минимум отрицателното въздействие на тези дейности върху морската екосистема, и по-конкретно, както е посочено в параграф 5, буква а), постепенно да се премахне изхвърлянето на улов, като се съобразяват

особеностите на всеки отделен случай и като се отчитат най-добрите научни становища, посредством избягване и намаляване, доколкото е възможно, на нежелания улов и постепенно осигуряване на разтоварването на улова на сушата.

- 67 Второ, следва да се отбележи, че съгласно член 10, параграф 1, букви б) и в) от Регламент № 1380/2013 многогодишните планове съдържат по-конкретно цели, които съответстват на целите, посочени в частност в член 2 и в съответните разпоредби на член 9 от този регламент, както и количествено измерими цели като процента на смъртност от риболов.
- 68 В това отношение следва да се отбележи, че член 9, параграф 5 от посочения регламент гласи, че многогодишните планове, приемани на основание член 9, параграф 1, може да съдържат конкретни цели за опазване и мерки, основани на екосистемен подход, за преодоляване на конкретни проблеми на смесения риболов във връзка с постигането на целите, установени в член 2, параграф 2 от Регламент № 1380/2013 за смесените запаси, които се обхващат от плановете, когато има научни становища, че не е възможно да се постигне по-голяма селективност.
- 69 Посоченият член 9, параграф 5 трябва да се разглежда в светлината на съображение 8 от този регламент, което гласи, че „[у]правленските решения, свързани с максималния устойчив улов при смесен риболов“, трябва „да отчитат трудността при [такъв] риболов максималният устойчив улов да бъде спазен едновременно за всички видове запаси, по-специално в случаите когато научните становища сочат, че е много трудно да се избегне явлението „блокиращи“ видове чрез увеличаване на селективността на използваните риболовни уреди“. Обстоятелството, че законодателят на Съюза е намерил за необходимо да даде тези уточнения непосредствено след като в съображение 7 от този регламент е изложил целта за възстановяване на всички запаси на равнището на максималния устойчив улов най-късно до 2020 г., подчертава волята му да не изключва възможността за адаптиране на тази цел, в случай че не може да бъде постигната едновременно за всички запаси при смесен риболов.
- 70 Всъщност, както по същество посочва генералният адвокат в точка 8 от заключението си, при смесен риболов по смисъла на член 4, точка 3б от Регламент № 1380/2013, тоест риболов, при който има вероятност различни видове да бъдат уловени заедно при една и съща риболовна операция, запасите с най-бързо изчерпана или нулева квота могат да имат „блокиращ“ ефект и да принудят риболовните кораби да спрат всякакви операции още преди да са достигнали разпределените си квоти за другите видове, и конкретно за видовете, които са целта на тези операции. Това явление се усилва вследствие на задължението за разтоварване, въведено с член 15 от този регламент, което изисква целият улов риба да се задържа на борда, да се записва и да се проверява спрямо квотите за съответния запас и което е изцяло приложимо, считано от 1 януари 2019 г., в съответствие с графика, определен в параграф 1 от този член. Освен това, както се подчертава в съображение 8 от този регламент, явлението „блокиращи видове“ невинаги може да се избегне чрез увеличаване на селективността на използваните риболовни уреди.
- 71 Съответно от член 9, параграф 5 от Регламент № 1380/2013, разглеждан в светлината на съображение 8, следва, че волята на законодателя на Съюза е била да предвиди възможността с многогодишните планове да се адаптират целите по член 2, параграф 2 от този регламент, и по-конкретно целта по втора алинея от този параграф 2, за да се отчете съществуващата при смесения риболов трудност за постигането на нива на експлоатация

за максимален устойчив улов за всички улавяни запаси едновременно поради явлението „блокиращи видове“, когато увеличаването на селективността на риболовните уреди не позволява да се избегне това явление.

- 72 На второ място, във връзка с това в Регламент 2019/472, и по-точно в членове 4 и 5 от него, законодателят на Съюза е установил диференциран режим на управление за целевите запаси, от една страна, и за запасите от прилова, от друга, именно с цел да се отчетат спецификите на смесения риболов в съответствие с член 9, параграф 5 от Регламент № 1380/2013.
- 73 Всъщност, от една страна, за целевите запаси член 4, параграф 1 от Регламент 2019/472 определя целево равнище на смъртност от риболов в съответствие с диапазоните на $F_{МУУ}$ по смисъла на член 2, точка 2 от този регламент, тоест диапазоните на стойностите, „определени в най-добрите налични научни становища [...], [при които] в дългосрочен план всички равнища на смъртност от риболов [...] водят до максимален устойчив улов“, и предвижда, че тази цел трябва да се постигне възможно най-скоро, чрез постепенно постъпателно нарастване, до 2020 г. В този смисъл за целевите запаси, обхванати от многогодишния план за западните води, това целево равнище прецизира изложената в член 2, параграф 2, втора алинея от Регламент № 1380/2013 цел за постигане на нивото на експлоатация за максимален устойчив улов най-късно до 2020 г. за всички запаси.
- 74 От друга страна, член 5, параграф 1 от Регламент 2019/472 предвижда, че мерките за управление на запасите от прилова, включително, когато е целесъобразно, възможностите за риболов, се определят, „като се вземат предвид най-добрите налични научни становища“ и в съответствие с целите, установени в член 3 от този регламент, които най-общо възпроизвеждат изложените в член 2 от Регламент № 1380/2013 цели за екологична устойчивост в дългосрочен план. Освен това член 5, параграф 3 от Регламент 2019/472 гласи, че в съответствие с член 9, параграф 5 от Регламент № 1380/2013 при управлението на смесен риболов по отношение на запасите от прилова се отчита трудността максималният устойчив улов да бъде спазен едновременно за всички запаси, „особено в ситуации, в които това води до преждевременна забрана на риболова“.
- 75 Оттук трябва да се заключи, че предвиденият в член 2, параграф 2, втора алинея от Регламент № 1380/2013 максимален срок за постигането на ниво на експлоатация за максимален устойчив улов се прилага стриктно и без изключения по отношение на целевите запаси, изброени в член 1, параграф 1 от Регламент 2019/472. За управлението на запасите от прилова от обхвата на последно посочения регламент обаче, и по-конкретно за определянето на възможностите за риболов на тези запаси, Съветът разполага с право на преценка поради трудностите, произтичащи от определянето на такива нива на експлоатация за всички улавяни запаси едновременно, особено ако определянето на такива нива би довело до преждевременна забрана на риболова поради явлението „блокиращи видове“, описано в точка 70 от настоящото решение.
- 76 Това тълкуване на членове 4 и 5 от Регламент 2019/472 намира подкрепа в общата система и в историята на този регламент.
- 77 Що се отнася до общата система на посочения регламент, следва да се отбележи, че той предвижда други мерки за отчитане на специфичните трудности при смесения риболов, упоменати в точка 71 от настоящото решение, като те са допълнение към установения с членове 4 и 5 диференциран режим на управление за целевите запаси и за запасите от

прилова. В този смисъл например, от една страна, когато е застрашена възпроизводителната способност на този запас, член 8, параграф 2 от същия регламент предвижда възможността да се вземе коригиращата мярка преустановяване на целевия риболов за този запас заедно с подходящо намаляване на възможностите за риболов. В такъв случай съответният запас може да се улавя само като прилов. От друга страна, член 10, параграф 1 от Регламент 2019/472 закрепва задължение за държавите членки при разпределянето на предоставените им от Съвета възможности за риболов да вземат предвид вероятния състав на улова на корабите, които участват в смесен риболов.

- 78 Колкото до историята на този регламент, в обяснителния меморандум към предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на многогодишен план за рибните запаси в западните води и съседните на тях води и за видовете риболов, които експлоатират тези запаси, за изменение на Регламент (ЕС) 2016/1139 за създаване на многогодишен план за Балтийско море и за отмяна на регламенти (ЕО) № 811/2004, (ЕО) № 2166/2005, (ЕО) № 388/2006, (ЕО) № 509/2007 и (ЕО) № 1300/2008 (COM(2018) 149 final), въз основа на което е приет Регламент 2019/472, Комисията в частност подчертава риска от „недостатъчно използване на квотите за смесен риболов в западните води“ поради явлението „блокиращи видове“, което възниква при цялостно прилагане на задължението за разтоварване. Ето защо тя пояснява, че в рамките на многогодишния план за западните води „[з]апаси, които определят поведението на рибарите и са икономически значими, следва да се управляват в съответствие с диапазоните на F[мму]“ и че „около 95 % от обема на разтоварванията в западните води ще се управляват в съответствие с максималния устойчив улов“, а „[о]станалата част, т.е. запасите, които предимно се улавят като прилов, следва да се управляват съгласно подхода на предпазливост“.
- 79 От всичко изложено по-горе следва, че щом спорните ОДУ се прилагат за запасите, които се улавят само като прилов, то Съветът е разполагал с право на преценка да определи дали е възможно тези ОДУ да се определят на равнището за максимален устойчив улов и съответно дали трябва да се съобразява със становищата на ICES за нулев улов.
- 80 При все това следва да се припомни, че когато определя ОДУ и разпределя възможностите за риболов между държавите членки, Съветът трябва да извърши оценка на сложно икономическо положение, за каквато той по принцип разполага с широко право на преценка, което се отнася не само до определянето на вида и обхвата на вземаните мерки, но и в известна степен до установяването на базовите данни. При контрола върху упражняването на такова правомощие съдът трябва да провери единствено дали не е допусната явна грешка или злоупотреба с власт и дали въпросният орган не е превишил явно пределите на своята свобода на преценка (вж. в този смисъл решение от 11 януари 2017 г., Испания/Съвет, C-128/15, EU:C:2017:3, т. 46 и цитираната съдебна практика). Следователно тук Съдът следва да провери дали Съветът не е действал при явно превишаване на пределите на правото си на преценка.

По въпроса дали Съветът не е действал при явно превишаване на пределите на правото си на преценка

- 81 На първо място, както изрично следва от съображение 7 от Регламент 2020/123, Съветът е констатирал, че ако спорните ОДУ бъдат определени на равнището, посочено в становищата на ICES за нулев улов, при смесен риболов задължението за разтоварване на целия улов, включително прилова на тези запаси, ще доведе до ефекта на „блокиращите видове“. Ето защо, както гласи това съображение 7, „[з]а да се намери баланс между

продължаването на риболова предвид потенциално сериозните социално-икономически последици от неговото прекъсване и необходимостта от постигане на добро биологично състояние на запасите“, Съветът е сметнал за целесъобразно „предвид трудностите, които съпровождат риболовните дейности, насочени едновременно към всички запаси в контекста на смесен риболов при максимален устойчив улов“, да определи специфични равнища на ОДУ за прилова на тези запаси и те „да бъдат такива, че да се постигне понижаване на смъртността при посочените запаси и да се осигурят стимули за подобряване на селективността и избягване на нежелания улов“.

- 82 При тази констатация не е допусната явна грешка в преценката.
- 83 В това отношение следва да се отбележи, че въпросната констатация се основава на становище на ICES от ноември 2019 г., в което е оценено вероятното равнище на прилова през 2020 г. от запасите, за които са издадени становища за нулев улов, в случай че съответните ОДУ за целевите запаси бъдат съобразени със становищата, издадени по отношение на тези запаси. Всъщност в посоченото становище ICES оценява вероятния прилов на тези запаси на равнища значително над нула, а именно на 1 279 тона за запаса от атлантическа треска, до който се отнася първият от спорните ОДУ, между 1 606 и 1 854 тона за запаса от същия вид, до който се отнася вторият от спорните ОДУ, в зависимост от равнището на улова на пикша, между 901 тона и 917 тона за меджида в зависимост от равнището на улова на норвежки омар и — в отсъствието на научни данни — на около 100 тона за морската писия предвид равнището на последните разтоварвания. Ето защо от това становище е можело да се заключи, че има риск определянето на нулеви равнища на ОДУ за тези запаси да доведе до преждевременна забрана на риболова на целевите запаси, с които са свързани посочените запаси, а следователно да засегне икономическата жизнеспособност на съответните риболовни флотове и жизнения стандарт на лицата, които зависят от тези дейности.
- 84 На второ място, както е посочено в точка 81 от настоящото решение, от съображение 7 от Регламент 2020/123 следва, че спорните ОДУ са определени със стремежа да се съвместят целта за поддържане на риболова активен и целта за постигане на добро биологично състояние на съответните запаси. По-конкретно, в съображение 7 се посочва, че тези ОДУ са определени на такова равнище, че да се постигне понижаване на смъртността от риболова и да се осигурят стимули за подобряване на селективността и избягване на нежелания улов.
- 85 От една страна, в това отношение следва да се отбележи, че Съветът е определил спорните ОДУ или на равнището на дадената от ICES оценка на прилова — за приложимия ОДУ за атлантическата треска във водите на запад от Шотландия, или на по-ниско от тази оценка равнище — за останалите спорни ОДУ. Следователно тези мерки са били годни да създадат стимули за риболовните кораби да ограничат този прилов при риболова на целевите запаси, така че да се избегне рискът от преждевременна забрана на съответните видове риболов.
- 86 От друга страна, въз основа на становището на ICES от ноември 2019 г. Съветът така определя три от спорните ОДУ, че да даде възможност за около 10 % до 100 % увеличение на биомасата на съответните запаси, като в отсъствието на предоставени от ICES научни данни ОДУ за морската писия в Южно Келтско море е определен съгласно подхода на предпазливост. Въпреки че от числата, посочени от запитващата юрисдикция и потвърдени в съдебното заседание от Комисията и от Съвета, личи, че спорните ОДУ за

запасите от атлантическа треска и меджид представляват значителен дял от биомасата на тези запаси, както беше отбелязано в точка 37 от настоящото решение, от всички представени пред Съда данни не следва, че равнищата, на които са определени тези ОДУ, са явно несъвместими със заявената в съображение 8 от Регламент 2020/123 цел на Съвета за възстановяване на биомасата на уязвимите запаси до устойчиви нива в съответствие с дългосрочната перспектива, предвидена в член 3, буква г) от Регламент № 1380/2013. Освен това тези равнища почиват или на „най-добрите налични научни становища“ в съответствие с член 3, буква в) от този регламент и член 5, параграф 1 от Регламент 2019/472, и конкретно в случая — на становището на ICES, упоменато в точка 83 от настоящото решение, или — когато не е имало такива становища — на подхода на предпазливост, в съответствие с член 5, параграф 2 от този регламент.

- 87 На трето място, от Регламент 2020/123 следва, че в допълнение към спорните ОДУ са били приети и редица коригиращи мерки, за да се ограничи приловът на запасите, до които се отнасят становищата на ICES за нулев улов.
- 88 Първо, за да се вземе предвид задължението за разтоварване, член 8 от този регламент предвижда за спорните ОДУ да се прилага механизъм за размяна на квоти, така че определен процент от риболовните квоти на някои държави членки да се предостави на държавите членки без такива квоти с цел да се покрие неизбежният им прилов. Както е посочено в съображение 7 от въпросния регламент, този механизъм позволява да се гарантира, че предоставените на държавите членки възможности за риболов ще се използват в съответствие с член 16, параграф 2 от Регламент № 1380/2013, който гласи, че тези възможности вече следва да отразяват не разтоварванията на сушата, а улова, при положение че не е разрешено изхвърлянето на улов от съответния запас.
- 89 Второ, както следва от съображение 8 от Регламент 2020/123, с цел да се намали уловът от запасите, за които Съветът е определил ОДУ за прилов, каквито са спорните ОДУ, възможностите за риболов по отношение на смесения риболов, при който може да се получи такъв улов, са определени на равнища, подпомагащи възстановяването на най-уязвимите запаси. Както по същество отбелязва Комисията, именно по този начин, за да се намали натискът, който целевият риболов на пикша упражнява върху атлантическата треска в Келтско море, ОДУ за целевия запас от пикша в съответните зони е определен в приложение IA към този регламент на 10 859 тона, вместо на 16 671 тона, както е препоръчвал ICES за този запас.
- 90 Трето, както е отбелязано в съображения 16—18 от посочения регламент, предвид становищата на ICES, в които запасите от атлантическа треска в Келтско море са оценени на равнища под V_{lim} по смисъла на член 2, параграф 8 от Регламент 2019/472, тоест под референтното равнище на биомасата на репродуктивния запас, под което възпроизводителната способност може да бъде намалена, целевият риболов на този запас е преустановен в съответствие с член 8, параграф 2 от този регламент, от една страна, а от друга, в член 13 от Регламент 2020/123 са предвидени мерки, съгласно които използваните в тази зона риболовни уреди трябва да имат специфични характеристики, за да се увеличи селективността им по отношение на тези запаси.
- 91 Четвърто, както е отбелязано в съображение 26 от този регламент, за да не надхвърли уловът през 2020 г. определения ОДУ, държавите членки поемат ангажимент да не прилагат за запасите от атлантическа треска във водите на запад от Шотландия, от меджид в Ирландско море и от морска писия в Южно Келтско море предвидения в член 15,

параграф 9 от Регламент № 1380/2013 механизъм за гъвкавост по отношение на квотите в две последователни години, който им позволява да разрешават разтоварването на допълнителни количества от запасите, за които се прилага задължението за разтоварване, в размер до 10 % от разрешените им разтоварвания, като тези количества се приспадат от бъдещите им квоти.

- 92 Следователно спорните ОДУ са определени — въз основа на най-добрите налични научни становища — на равнище, което не е явно неподходящо с оглед на съвместяването на целта за поддържане на смесения риболов активен и целта за възстановяване на доброто биологично състояние на съответните запаси. Освен това те са допълнени с коригиращи мерки, подходящи да ограничат прилова през 2020 г. от запасите, до които се отнасят тези ОДУ, а следователно и въздействието на разглеждания смесен риболов върху тези запаси. Ето защо трябва да се констатира, че при приемането на посочените ОДУ Съветът не е действал при явно превишаване на пределите на правото си на преценка, определени в Регламент № 1380/2013, и по-конкретно в член 2, параграф 2, втора алинея, член 3, букви в) и г) и член 9, параграф 5 от този регламент, а също и в член 5 от Регламент 2019/472, и по-конкретно параграф 3 от него.
- 93 По всички изложени съображения следва да се приеме, че при разглеждането на втория въпрос не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на приложение IA към Регламент 2020/123, доколкото това приложение определя спорните ОДУ за 2020 г.

По съдебните разноски

- 94 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

При разглеждането на втория преюдициален въпрос не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на приложение IA към Регламент (ЕС) 2020/123 на Съвета от 27 януари 2020 година за определяне за 2020 г. на възможностите за риболов на определени рибни запаси и групи от рибни запаси, приложими във водите на Съюза, както и за риболовните кораби на Съюза в някои води извън Съюза, доколкото това приложение определя общите допустими улови (ОДУ) за 2020 г. на атлантическа треска (*Gadus morhua*) в зона 6a и във водите на Европейския съюз и международните води в зона 5b на изток от 12° 00' з.д. (COD/5BE6A), както и в зони 7b, 7c, 7e—7k и 8—10 и във водите на Съюза в зоната на Комитета по риболова в централната източна част на Атлантическия океан (CECAF) 34.1.1 (COD/7XAD 34), на меджид (*Merlangius merlangus*) в зона 7a (WHG/07A) и на морска писия (*Pleuronectes platessa*) в зони 7h, 7j и 7k (PLE/7HJK).

Подписи