



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

30 април 2019 година *

„Жалба за отмяна — Обща политика в областта на рибарството — Опазване на ресурсите — Международна конвенция за опазване на рибата тон в Атлантическия океан — Общ допустим улов (ОДУ) за средиземноморската риба меч — Регламент (ЕС) 2017/1398 — Определяне на възможностите за риболов за 2017 г. — Изключителна компетентност на Съюза — Определяне на референтния период — Надеждност на изходните данни — Обхват на съдебния контрол — Член 17 ДЕС — Управление на интересите на Съюза в международните органи — Принцип на относителна стабилност — Условия за прилагане — Принципи за забрана на обратното действие, правна сигурност, оправдани правни очаквания и недопускане на дискриминация“

По дело C-611/17

с предмет жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, подадена на 23 октомври 2017 г.,

Италианска република, за която се явява G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от P. Gentili, avvocato dello Stato,

жалбоподател,

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват F. Naert и E. Moro, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от

Кралство Испания, за което се явява първоначално V. Ester Casas, а впоследствие M. J. García-Valdecasas Dorrego, в качеството на представители,

Европейска комисия, за която се явяват F. Moro и A. Stobiecka-Kuik, в качеството на представители,

встъпили страни,

* Език на производството: италиански.

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, J.-С. Bonichot, Ал. Арабаджиев, E. Regan, С. Toader (докладчик) и С. Lycourgos, председатели на състави, E. Juhász, M. Plešič, J. Malenovský, E. Levits, L. Bay Larsen, P. G. Xuereb, N. Piçarra и L.S. Rossi, съдии,

генерален адвокат: G. Hogan,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано, без да се провежда съдебно заседание и без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си Италианската република иска отмяна на Регламент (ЕС) 2017/1398 на Съвета от 25 юли 2017 година за изменение на Регламент (ЕС) 2017/127 по отношение на някои възможности за риболов (ОВ L 199, 2017 г., стр. 2 и поправка в ОВ L 238, 2017 г., стр. 55, наричан по-нататък „обжалваният регламент“).

Правна уредба

Конвенцията ICCAT

- 2 С Решение 86/238/ЕИО на Съвета от 9 юни 1986 г. (ОВ L 162, 1986 г., стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 1, стр. 194) Европейският съюз се присъединява към Международната конвенция за опазване на рибата тон в Атлантическия океан, изменена с протокола, приложен към заключителния акт от конференцията на пълномощните представители на държавите страни по Конвенцията, подписан в Париж на 10 юли 1984 г. (наричана по-нататък „Конвенцията ICCAT“).

Регламентът за ОПОР

- 3 Съгласно съображения 35—37 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, наричан по-нататък „Регламентът за ОПОР“):

„(35) Предвид несигурното икономическо положение на риболовната промишленост и обстоятелството, че някои крайбрежни общности са зависими от риболова, е необходимо да се гарантира относителна стабилност на риболовните дейности посредством разпределяне на възможностите за риболов между държавите членки, което се основава на предвидим дял от запасите за всяка държава членка.

(36) Тази относителна стабилност на риболовните дейности, предвид временното биологично състояние на запасите, следва да гарантира и да бъде изцяло съобразена с конкретните нужди на регионите, в които местните общности са особено зависими от рибарството и свързаните с него дейности, съгласно посоченото от Съвета в Резолюцията му от 3 ноември 1976 г. [относно някои външни аспекти на създаването на риболовна зона от двеста морски мили в Общността, считано от 1 януари 1977 г. (ОВ С 105, 1981 г., стр. 1)], и по-специално в приложение VII към нея.

(37) Ето защо идеята за търсена относителна стабилност следва да се разбира точно в този смисъл“.

4 Член 2 от Регламента за ОПОР, озаглавен „Цели“, в параграфи 1 и 2 предвижда:

„1. [Общата политика в областта на рибарството (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“.

5 Член 16 от този регламент, озаглавен „Възможности за риболов“, в параграф 1 предвижда следното:

„Възможностите за риболов, разпределени на държавите членки, осигуряват относителна стабилност на риболовните дейности на всяка държава членка за всеки рибен запас или вид риболов. При разпределянето на нови възможности за риболов се вземат предвид интересите на всяка държава членка“.

Регламент № 2371/2002

6 Съгласно член 48 от Регламента за ОПОР той отменя Регламент (ЕО) № 2371/2002 на Съвета от 20 декември 2002 година относно опазването и устойчивата експлоатация на рибните ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството (ОВ L 358, 2002 г., стр. 59; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 6, стр. 237). Член 20 от последния регламент, озаглавен „Разпределение на възможностите за риболов“, уточняваше:

„1. Съветът, който взема решение при квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията, определя ограниченията на улова и/или на риболовното усилие, разпределянето на възможностите за риболов между държавите членки, както и мерките, свързани с тези ограничения. Възможностите за риболов се разпределят между държавите членки по такъв начин, че да осигурят на всяка държава членка относителна стабилност на стопански риболов за всеки запас или риболовна зона.

2. Когато Общността определи нови възможности за риболов, Съветът взема решение за разпределянето на въпросните възможности като взема предвид интересите на всяка държава членка.

[...]“.

Регламент 2017/127

- 7 Приложение I Г, озаглавено „Зона на Конвенцията ICCAT“, към Регламент (ЕС) 2017/127 на Съвета от 20 януари 2017 година за определяне за 2017 г. на възможностите за риболов на определени рибни запаси и групи от рибни запаси, приложими във водите на Съюза и за риболовните кораби на Съюза в някои води извън Съюза (ОВ L 24, 2017, стр. 1), преди изменението му с обжалвания регламент уточнява по отношение на улова на риба меч в Средиземно море (наричана по-нататък „средиземноморската риба меч“), че „[общият допустим улов (ОДУ)], приет в рамките на [Международната комисия за опазване на рибата тон в Атлантическия океан] за средиземноморската риба меч [...] не е разпределен на [договарящите страни, сътрудническите недоговарящи страни, образувания или риболовни организации] на ICCAT и следователно делът на Съюза не е определен“. Това приложение уточнява също така, че ОДУ по отношение на този вид, както е установен от ICCAT, е бил определен на 10 500 тона годишно.

Обжалваният регламент

- 8 Съображения 9—12 от обжалвания регламент гласят следното:
- „(9) На годишното си заседание през 2016 г. [ICCAT] прие Препоръка 16-05 („Препоръка 16-05“) за определянето на ОДУ за средиземноморската риба меч (*Xiphias gladius*) в размер на 10 500 тона и за учредяване на работна група, която да изработи схема за справедливо и равноправно разпределяне на ОДУ за средиземноморската риба меч, да установи квотата за 2017 г. за договарящите страни по Конвенцията ICCAT и сътрудническите страни, организации или риболовни организации, които не са договарящи страни, и да определи механизъм за управление на ОДУ.
- (10) На 23 декември 2016 г. Съюзът изпрати писмо до секретариата на ICCAT, в което потвърждава, че от 1 януари 2017 г. ще прилага Препоръка 16-05. По-конкретно Съюзът потвърди, че от 2017 г. ще прилага периода на забрана на улова на средиземноморската риба меч от 1 януари до 31 март, посочен в параграф 11 от Препоръка 16-05. Поради това е целесъобразно да се въведе такъв период на забрана като условие, което е функционално свързано с определянето и разпределянето на възможностите за риболов на средиземноморска риба меч.
- (11) От 20 до 22 февруари 2017 г. се проведе заседание на работната група, учредена в съответствие с Препоръка 16-05, която предложи коефициент на разпределение и компромисно решение във връзка с управлението на усвояването на квотите за 2017 г. В рамките на това компромисно решение делът на Съюза беше определен на 70,756 % от ОДУ на ICCAT, което за 2017 г. представлява 7 410,48 тона. Поради това е целесъобразно делът на Съюза да се въведе в правото на Съюза и да се определят квотите на държавите членки. Разпределянето на квотите следва да се извършва въз основа на улова през референтния период 2012—2015 г.
- (12) Предвидените в Регламент [2017/127] ограничения на улова се прилагат от 1 януари 2017 г. Поради това разпоредбите, въведени с настоящия регламент за изменение, засягащи ограниченията на улова, следва също да се прилагат от посочената дата. Това обратно действие не засяга принципите на правната сигурност и защитата на оправданите очаквания, тъй като съответните възможности за риболов все още не са изчерпани“.

- 9 Съгласно член 1, точка 2 от този регламент, приложение II към Регламент 2017/127 се изменя в смисъл, че таблицата за възможностите за риболов на средиземноморска риба меч, която се съдържа в това приложение, се заменя с таблицата, която по-конкретно предвижда, че частта от ОДУ по отношение на този вид, запазена за Съюза за 2017 г. е 7 410,48 тона, а квотата за Италия е 3 736,26 тона.

Обстоятелства, предхождащи спора

- 10 До края на 2016 г. действащите препоръки на ICCAT по отношение на средиземноморската риба меч са предвиждали само технически мерки за защита, като никога не е бил определян ОДУ.
- 11 След годишната среща на ICCAT през ноември 2016 г., договарящите страни по Конвенцията ICCAT и сътруднящите страни, организации или риболовни организации, които не са договарящи страни (наричани по-нататък „ДСК“), предвид най-актуалните налични научни оценки, направени от Постоянния комитет за изследвания и статистика, който е един от органите на ICCAT, решават да приемат с препоръка 16-05 нов многогодишен план за управление и опазване на запаса от средиземноморска риба меч, с въвеждане от 2017 г. на ОДУ, определен на 10 500 тона, изчислен въз основа на регистрираните равнища на улова за периода 2010—2015 г.
- 12 На 20 февруари 2017 г. в Мадрид (Испания) започват международните преговори, в които Съюзът е представляван от генерална дирекция „Морско дело и рибарство“ на Комисията. Преговорите приключват с решение да се определи схема за разпределение на ОДУ, като за основа за изчисление се вземе средната стойност на равнищата на улов на средиземноморска риба меч за периода 2010—2014 г. След тези преговори Съюзът получава за 2017 г. квота от 70,756 % от ОДУ от 10 500 тона.
- 13 На 18 април 2017 г. приключва писмената процедура по електронен път, с която ДСК официално одобряват разпределението на този ОДУ, с което официално се приема определянето за Съюза на квота за улов на средиземноморска риба меч от 7 410,48 тона за 2017 г.
- 14 На 18 юли 2017 г. Комисията уведомява заинтересованите държави членки, че гласуването е опорочено поради процедурни възражения и поради това ще се проведе ново гласуване.
- 15 На 25 юли 2017 г. Съветът приема обжалвания регламент.
- 16 Същият ден с циркулярно писмо до ДСК секретариатът на ICCAT официално обявява, че първоначалното гласуване е недействително, като отлага за по-късна дата определянето на датата за новото гласуване. С циркулярно писмо от 7 август 2017 г. тази дата първоначално е определена за 2 септември, но след това е отложена на 2 октомври поради липса на необходимия кворум.
- 17 Накрая, на 9 октомври 2017 г., с ново циркулярно писмо секретариатът на ICCAT уведомява ДСК, че е постигнат кворум и вследствие на това е одобрено окончателно споразумението за разпределение на ОДУ, така както е било изготвено след приключването на международните преговори в Мадрид.

Искания на страните и производство пред Съда

18 Италианската република иска от Съда:

- да отмени обжалвания регламент, и по-специално съображения 9—12, член 1, точка 2, в частта, с която се изменя приложение II към Регламент 2017/127, и точка 3 от приложението към обжалвания регламент, и
- да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

19 Съветът иска от Съда:

- като главно искане, да отхвърли жалбата,
- при условията на евентуалност, ако отмени обжалвания регламент по отношение на средиземноморската риба меч, да разпреди запазване на последиците на разпоредбите му, и
- да осъди Италианската република да заплати съдебните разноски.

20 С решения съответно от 26 януари 2018 г. и 26 февруари 2018 г. Кралство Испания и Комисията са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Съвета.

21 С молба от 20 август 2018 г. в съответствие с член 16, параграф 3 от Статута на Съда на Европейския съюз, Италианската република поисква настоящото дело да се преразпредели на голям състав.

По жалбата

По първото основание — нарушение на член 1 от Решение 86/238

Доводи на страните

22 Според Италианската република обжалваният регламент е незаконосъобразен, тъй като Съветът се счита задължен да го приеме, поради това че е обвързан от решението за разпределение между ДСК на ОДУ за средиземноморската риба меч, прието в рамките на ИССАТ. Такова задължение обаче не съществувало към датата на приемането на обжалвания регламент, тъй като гласуването през април 2017 г., с което се одобрява това разпределение, е било отменено от ИССАТ през юли същата година и Комисията е знаела за това обстоятелство, тъй като е уведомила държавите членки с писмо от 18 юли 2017 г. Това би означавало, че в предложението си от 3 юли 2017 г. за регламент на Съвета за изменение на Регламент 2017/127 по отношение на някои възможности за риболов (СОМ(2017) 356 окончателен, наричано по-нататък „предложението за регламент“), Комисията се позовава на несъществуващо международно задължение, което следователно не може да обвърже и Съвета.

23 Приемайки обжалвания регламент въз основа на това погрешно схващане, Съветът нарушил Решение 86/238 и международните актове, посочени в него. Всъщност при липсата на редовно одобрено решение на ИССАТ Съюзът изобщо не бил задължен да се съобразява с предложения, които все още били в процес на одобрение. Освен това Италианската република твърди, че съображение 11 от този регламент се позовава не на редовно одобрено от ИССАТ разпределение, а единствено на предложението за разпределение след срещата на работната група, проведена от 20 до 22 февруари 2017 г.

- 24 Съветът твърди, че действително съществува споразумение между ДСК в ИССАТ за разпределението на ОДУ за средиземноморската риба меч. Въпреки че официалното приемане на това споразумение в крайна сметка става едва през октомври 2017 г., нямало никакви данни, че това време се е отразило върху съдържанието на разпределението, тъй като и окончателното решение на ИССАТ възприема същото разпределение. Освен това, ако Съветът бе изчакал официалното споразумение в рамките на ИССАТ, за да определи възможности за риболов, посочени в обжалвания регламент, всички рибари в Съюза биха се оказали в положение на несигурност, което би могло да продължи до края на 2017 г. Поради това тази институция можела законосъобразно да се позове на това разпределение преди официалното му приемане от ИССАТ и преди Съюзът да бъде обвързан от решението на ИССАТ.
- 25 Съветът освен това отбелязва, като в писменото си становище Кралство Испания се присъединява към този довод, че Съюзът би нарушил задълженията си по конвенцията ИССАТ и Решение 86/238 само, ако бе определил възможности за риболов над тези, предоставени от ИССАТ на Съюза, което не е така в случая.

Съображения на Съда

- 26 В началото следва да се припомни, че съгласно член 3, параграф 1, буква г) ДФЕС Съюзът разполага с изключителна компетентност в областта на „опазване на морските биологични ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството“.
- 27 Трябва също така да се добави, че в областта на рибарството законодателят на Съюза разполага с широко право на преценка, което съответства на политическите отговорности, възложени му с членове 40—43 ДФЕС. Поради това осъществяваният от Съда контрол трябва да се ограничи до проверката дали разглежданата мярка не е опорочена поради явна грешка или злоупотреба с власт, или дали законодателят не е превишил пределите на правото си на преценка. Всъщност единствено явно неподходящият характер на приета в тази област мярка с оглед на целта, която законодателят възнамерява да постигне, може да засегне законосъобразността на подобна мярка (вж. в този смисъл решение от 17 март 2011 г., *AJD Tuna*, C-221/09, EU:C:2011:153, т. 80 и 81 и цитираната съдебна практика).
- 28 В това отношение не може да се твърди, че Съветът се е смятал задължен да приеме обжалвания регламент поради правно обвързващо решение, прието от ИССАТ, доколкото съображение 11 от този регламент не се позовава на такова решение, а единствено, както посочва и самата Италианска република, на предложението за разпределение след проведеното от 20 до 22 февруари 2017 г. заседание на работната група. Така от това съображение следва, че Съветът е искал да изпревари официалното приемане от ИССАТ на решението относно разпределението на ОДУ между ДСК.
- 29 Освен това по отношение на обстоятелството, че регламентираната с обжалвания регламент област попада в изключителната компетентност на Съюза и законодателят му разполага в тази област с широко право на преценка, при всички положения не е било необходимо Съветът да изчаква официалното приемане от ИССАТ на правно обвързващо решение, преди да разпредели риболовните квоти между държавите членки. Всъщност, доколкото определянето на тези квоти е от неговата компетентност, той може да ги приеме.
- 30 Поради това, макар да е установено, че към датата на приемане на обжалвания регламент не е било налице решение на ИССАТ, това обстоятелство не може да попречи на Съвета да приеме в област, в която той разполага с широко право на преценка, мерките, които счита за необходими за осъществяване на целите на ОПОР (вж. по аналогия решение от 11 януари 2017 г., *Испания/Съвет*, C-128/15, EU:C:2017:3, т. 50 и цитираната съдебна практика).

- 31 При всички случаи, както основателно отбелязват Съветът и Кралство Испания, Съветът би нарушил произтичащите от Решение 86/238 задължения само ако бе определил възможности за риболов над тези, предоставени от ICCAT на Съюза, което не е така в случая.
- 32 Поради това твърдението на Италианската република, че първото основание е налице, следва да се отхвърли като неоснователно.

По второто и петото основание — липса на мотиви на обжалвания регламент

Доводи на страните

- 33 С тези основания, които следва да се разгледат заедно, Италианската република поддържа, че ако се предположи, че Съветът е приел обжалвания регламент не защото е бил задължен за това, а въз основа на собствената си компетентност, този регламент е опорочен поради липса на мотиви.
- 34 В това отношение тази държава членка най-напред твърди, че предвид принципа на относителна стабилност, Съветът е трябвало да мотивира в достатъчна степен засягането на интересите на рибарите в Съюза, тъй като приема за Съюза дял от 70,756 % от приетия в рамките на ICCAT ОДУ, докато през 2010—2014 г. уловът на средиземноморска риба меч, който е можел да се разпредели на всички тези рибари, е достигал минимум 75 % от регистрирания улов. Обжалваният регламент обаче не съдържа никакви мотиви в това отношение, тъй като съображение 11 от него само уточнявало, че следва „делът на Съюза да се въведе в правото на Съюза и да се определят квотите на държавите членки“.
- 35 На следващо място, в случай че за да определи ОДУ за средиземноморската риба меч за 2017 г. на 10 500 тона, ICCAT се основавала на регистрирания улов на този вид през 2010—2014 г., Съветът трябвало в съответствие с изразеното желание да транспонира решенията на ICCAT в правото на Съюза, да определи разпределението между държавите членки на определения за Съюза дял от този ОДУ, а именно 7 410,48 тона, въз основа на регистрирания от всяка държава членка улов през същия този период. Поради това обжалваният регламент, доколкото в съображение 11 от него се посочва, че референтният период е 2012—2015 г., бил опорочен поради липса на мотиви.
- 36 На последно място, обжалваният регламент не обяснявал защо единствено този последен референтен период е бил приет за „надежден“ от законодателя на Съюза, когато по време на разискванията в ICCAT избраният със съгласието на Комисията период е бил 2010—2014 г.
- 37 Според Съвета изтъкнатите от Италианската република доводи в подкрепа на второто и петото основание не сочат на липса на мотиви в обжалвания регламент, а частично го оспорват по същество. Поради това тези доводи следвало да се отхвърлят като неотнормими. Във всеки случай от жалбата и приложенията към нея ясно следвало, че Италианската република е добре запозната с всички разисквания, довели до определянето на Съюза за 2017 г. на дял, съответстващ на 7 410,48 тона от ОДУ от 10 500 тона за средиземноморската риба меч и до последващото определяне на квотите от този дял на държавите членки, и че е запозната с мотивите както на разпределянето, така и на определянето на квотите.
- 38 Кралство Испания уточнява, че Италианската република може да не е съгласна с определянето на Съюза на дял от този ОДУ, тъй като това води до намаляване на възможностите за риболов, предоставени на Съюза в цялост, и в частност до вреда за Италианската република. От друга

страна, тази държава членка не би могла основателно да поддържа, че това решение на ИССАТ не е мотивирано, тъй като основанията за него са изложени в съображенията на обжалвания регламент.

Съображения на Съда

- 39 С второто и петото основание Италианската република поддържа, че обжалваният регламент е опорочен поради липса на мотиви, тъй като, от една страна, Съветът не е изложил причините, поради които е приел, че възможностите за риболов за Съюза са ограничени до 7 410,48 тона от ОДУ, определен на 10 500 тона за средиземноморската риба меч, въпреки че този ОДУ е бил определен от ИССАТ за периода 2010—2014 г. и процентът на улова на средиземноморска риба меч, който е можел да се разпредели на рибарите на Съюза през този период, е бил по-висок, а от друга страна, тъй като посоченият регламент не посочва конкретно защо делът от тези 7 410,48 тона, който е разпределен на държавите членки, е определен въз основа на равнищата на улов за периода 2012—2015 г., което причинява съществена вреда на Италианската република.
- 40 На първо място, съгласно постоянната практика на Съда изискваните от член 296, втора алинея ДФЕС мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която го издава, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на даден акт отговарят на изискванията на член 296, втора алинея ДФЕС следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правните норми, уреждащи съответната материя (решение от 17 март 2011 г., *AJD Tuna*, C-221/09, EU:C:2011:153, т. 58 и цитираната съдебна практика).
- 41 Това важи в още по-голяма степен, когато държавите членки са били тясно свързани с процеса по изготвяне на спорния акт, поради което са запознати с причините за неговото приемане (решение от 25 октомври 2001 г., *Италия/Съвет*, C-120/99, EU:C:2001:567, т. 29 и цитираната съдебна практика).
- 42 Следователно обхватът на задължението за мотивиране зависи от естеството на съответния акт и при актовете с общо приложение мотивирането може да се ограничи до посочване, от една страна, на цялостното положение, довело до приемането му, а от друга страна, на общите цели, които следва да постигне. В този контекст Съдът вече е постановил по-специално че би било прекомерно да се изискват специални мотиви за всеки избор от техническо естество, ако оспореният акт разкрива основната цел на институцията (решение от 22 ноември 2018 г., *Swedish Match*, C-151/17, EU:C:2018:938, т. 79 и цитираната съдебна практика).
- 43 В настоящия случай, от една страна, следва да се подчертае, че съображения 9—11 от обжалвания регламент отразяват контекста, в който е взето решението за определянето на ОДУ за Съюза и разпределянето му между държавите членки, като изрично се препраща към дейността на работната група на ИССАТ с оглед на изработването на схема за справедливо и равноправно разпределение на ОДУ за средиземноморската риба меч и към ангажимента на Съюза да приложи резултата от постигнатото в ИССАТ компромисно решение по отношение на това разпределение за 2017 г.
- 44 От друга страна, от писмените ѝ изявления по делото е видно, че Италианската република е тясно свързана с процеса на вземане на решение за определянето и разпределянето на ОДУ от 7 410,48 тона за средиземноморската риба меч, както в ИССАТ, така и по отношение на разпределянето на този тонаж между държавите членки в Съюза. По време на различните

етапи от този процес, а именно между февруари и април 2017 г., италианската делегация е имала и възможност да изрази опасенията си по отношение на избора на коефициент на планираното разпределение.

- 45 Що се отнася до разискванията в ICCAT, както бе припомнено в точка 12 от настоящото решение, от схемата за разпределение на ОДУ, резултат от водените през 2017 г. в Мадрид (Испания) преговори в работната група за риболова на средиземноморска риба меч, следва, че Италианската република е знаела, че установените след преговорите с другите ДСК количества са много близки до тези, съответстващи на регистрирания обем на улов на средиземноморска риба меч от рибарите на Съюза и че отклонението на този тонаж с няколко пункта от статистическите данни се обосновава с други възприети от ICCAT критерии, които по-специално включват усилията, положени в миналото от ДСК за организиране на улова, включително прилагането в някои случаи на по-строги правила от установените от ICCAT, и социално-икономически съображения.
- 46 Що се отнася до разпределянето между държавите членки на определения за Съюза дял от този ОДУ, Италианската република познава както мотивите, така и метода. Така, що се отнася по-конкретно до изключването на 2010—2011 г. от референтния период, от самата жалба е видно, че Италианската република е била уведомена за разискванията по възраженията по отношение на цифровите данни за този период, тъй като те не са приети за надеждни поради сведения за незаконен улов, и е изразила несъгласието си в това отношение в писмо до Комисията от април 2017 г.
- 47 При тези обстоятелства Италианската република не може да твърди, че не е знаела причините, довели до тези процеси на вземане на решение и следователно до приемането на обжалвания регламент.
- 48 На второ място, доколкото съгласно практиката на Съда предвиденото в член 296, втора алинея ДФЕС задължение за мотивиране представлява съществено процесуално изискване, което трябва да се разграничава от въпроса за обосноваването на мотивите, тъй като той спада към материалната законосъобразност на спорния акт (решение от 17 март 2011 г., *AJD Tuna*, C-221/09, EU:C:2011:153, т. 60 и цитираната съдебна практика) и тъй като някои от изтъкнатите от Италианската република доводи в подкрепа на второто и петото основание целят да поставят под въпрос не мотивирането на обжалвания регламент, а основателността на избора на референтен период, посочените доводи ще бъдат разгледани в рамките на шестото основание.
- 49 Ето защо твърденията, че второто и петото основание са налице, са неоснователни.

По шестото основание — нарушение на принципа на пропорционалност и неправилна преценка на фактите

Доводи на страните

- 50 Италианската република твърди, че ако посоченият в съображение 11 от обжалвания регламент избор на законодателя на Съюза да приеме референтен период 2012—2015 г., за да разпредели възможностите за риболов на средиземноморска риба меч между съответните държави членки, е мотивиран от обстоятелството, че данните за извършения в този период улов на този вид са били невалидни, що се отнася до Италия, това решение, от една страна, ще е опорочено от явно нарушение на принципа на пропорционалност. Всъщност, въпреки че изглежда основателно разпределянето на квотите между държавите членки да се основава на надеждни регистрирани данни за улова, доколкото те са ограничени до „законния“ улов, пълното изключване на две години от референтния период би било непропорционално, тъй като ще

доведе до изключване на целия законен улов през този период. От друга страна, самата отправна точка, че данните за годините 2010 и 2011 са изкривени поради това че смесват законния и незаконния улов, е неправилна, тъй като тези данни са приети както от Комисията, така и от ICCAT.

- 51 Съветът твърди, че при липсата на задължение да вземе предвид конкретен период и тъй като изключването на годините 2010 и 2011 е приложено към всички заинтересовани държави членки, въпросът за пропорционалността не се поставя за тези години. На следващо място, би било трудно да се определи частта на законния и на незаконния улов на средиземноморска риба меч през тези години. На последно място, ако се предположи някаква стабилност на улова, частта на законния улов през 2010 г. и 2011 г. не би трябвало да се различава съществено от законния улов през следващите години. Тъй като следващите години са взети предвид, резултатът не би трябвало да се различава съществено. Следователно не можело да се установи нарушение на принципа на пропорционалност.
- 52 Тази институция освен това посочва, че в решение от 29 октомври 2009 г., Комисия/Италия (C-249/08, непубликувано, EU:C:2009:672), Съдът е постановил, че Италианската република не е изпълнила задълженията си съгласно правото на Съюза, по-специално като не е осъществила задоволителен контрол, инспекция и надзор върху риболовната дейност, особено що се отнася до спазването на разпоредбите, които уреждат съхраняването на борда и използването на плаващи хрилни мрежи, и като не е осигурила в достатъчна степен предприемането на подходящи мерки по отношение на лицата, извършили нарушения на правото на Съюза относно съхраняването на борда и използването на плаващи хрилни мрежи. Въпреки това решение са налице конкретни и непротиворечиви данни, че това неизпълнение на задълженията е продължило през 2010 г. и 2011 г.
- 53 Кралство Испания отбелязва, че обстоятелството, че ICCAT взема 2010—2014 г. като референтен период с оглед на разпределението на дела на Съюза от ОДУ за средиземноморската риба меч, не задължава Съвета да се основава на същия период при разпределянето на квотите между всяка от държавите членки. Освен това Италианската република премълчавала факта, че през 2010 г. и 2011 г. е наблюдавано увеличение на улова на средиземноморска риба меч в териториалните ѝ води, което се дължи на използването на незаконни устройства като плаващи хрилни мрежи, което е дало повод на Комисията да започне производство за установяване на нарушение, а впоследствие и да изпрати поради това на тази държава членка официално уведомително писмо за посочените години.

Съображения на Съда

- 54 С шестото основание Италианската република упреква Съвета, че е нарушил принципа на пропорционалност и е преценил неправилно фактите, тъй като е използвал като основа за изчисляване за разпределянето между държавите членки на ОДУ, предоставен на Съюза за 2017 г., регистрирания улов на средиземноморска риба меч през референтен период от 2012 г. и 2015 г., като е изключил 2010 г. и 2011 г.
- 55 Най-напред следва да се припомни, че принципът на пропорционалност, който е част от общите принципи на правото на Съюза, изисква актовете на институциите на Съюза да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, които се преследват със съответната правна уредба, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели (решение от 11 януари 2017 г., Испания/Съвет, C-128/15, EU:C:2017:3, т. 71 и цитираната съдебна практика).

- 56 Съгласно постоянната практика на Съда, що се отнася до съдебния контрол върху условията за прилагането на този принцип, предвид широкото право на преценка, с което разполага законодателят на Съюза в областта на общата политика в областта на рибарството, единствено явно неподходящият характер на приета в тази област мярка с оглед на целта, която компетентната институция възнамерява да постигне, може да засегне законосъобразността на подобна мярка. Следователно трябва да се изясни не дали приетата от законодателя мярка е била единствената или най-добрата възможна, а дали е била явно неподходяща (решения от 23 март 2006 г., *Unifarm* и *North Sea Fishermen's Organisation*, C-535/03, EU:C:2006:193, т. 57 и 58 и цитираната съдебна практика и от 11 януари 2017 г., *Испания/Съвет*, C-128/15, EU:C:2017:3, т. 72 и цитираната съдебна практика).
- 57 Освен това Съдът вече е постановил, че когато определя ОДУ и разпределя възможностите за риболов между държавите членки, Съветът трябва да извърши оценка на сложно икономическо положение, при която разполага с широко право на преценка. При подобни обстоятелства правото на преценка, с което разполага Съветът, се прилага не само по отношение на определянето на естеството и обхвата на разпоредбите, които следва да бъдат приети, но и — в известна степен — по отношение на установяването на основни данни. При контрола върху упражняването на такова правомощие Съдът трябва да провери единствено дали то не е опорочено от явна грешка или от злоупотреба с власт или дали въпросният орган не е превишил явно пределите на своята свобода на преценка (решение от 11 януари 2017 г., *Испания/Съвет*, C-128/15, EU:C:2017:3, т. 46 и цитираната съдебна практика).
- 58 В случая с оглед на широкото право на преценка обстоятелството, че ИССАТ взема 2010—2014 г. като референтен период за разпределението на дела на Съюза от ОДУ за средиземноморската риба меч, не задължава Съветът да се основава на същия период при разпределянето на квотите между всяка от заинтересованите държави членки.
- 59 Освен това е безспорно, че Съдът вече е приел в решение от 29 октомври 2009 г., *Комисия/Италия* (C-249/08, непубликувано, EU:C:2009:672), че през периода между 1993 г. и 2005 г. Италианската република по същество не е осъществила задоволителен контрол, инспекция и надзор върху риболовната дейност в рамките на своята територия и в морските води, които са под нейна юрисдикция или под неин суверенитет, по-специално що се отнася до спазването на разпоредбите, които уреждат съхраняването на борда и използването на плаващи хрилни мрежи, и като не е осигурила в достатъчна степен предприемането на подходящи мерки по отношение на лицата, извършили нарушения на правото на Съюза относно съхраняването на борда и използването на плаващи хрилни мрежи, по-специално чрез прилагането на възпиращи санкции спрямо посочените лица. Впоследствие, за да проследи изпълнението на това решение от Италианската република, Комисията извършва допълнителни инспекции на улова през 2010 г. и 2011 г. От тях се установява, че констатираното в посоченото решение неизпълнение на задълженията продължава през периода, след постановяването му. Въз основа на тези инспекции Комисията започва през 2011 г. ново производство за установяване на нарушение на основание член 260, параграф 2 ДФЕС, което води до изпращането на Италианската република на официално уведомително писмо през септември 2011 г. Освен това от предоставената на Съда преписка е видно, че за да провери дадените от тази държава членка гаранции в това производство по отношение на въведените подобрения в областта на надзор и контрол за спазването на законодателството, което забранява използването и притежаването на плаващи хрилни мрежи, Комисията е извършила през 2012 г. и 2013 г. нови мисии за проверка на място. Последните обаче не установяват нов случай на неизпълнение на задълженията съгласно това законодателство и производството е прекратено през 2014 г.
- 60 Тъй като независимо от обстоятелството, че Съдът не е установил на основание член 260, параграф 2 ДФЕС, че през 2010 г. и 2011 г. Италианската република не е предприела мерки за изпълнението на решение от 29 октомври 2009 г., *Комисия/Италия* (C-249/08, непубликувано, EU:C:2009:672), припомненият в предходната точка контекст предполага, че без да превишава

широкото право на преценка, с което разполага в областта, Съветът е могъл да приеме, че данните за улов през посочените години са опорочени от нередности и с оглед на това да реши да не се вземат предвид тези данни при разпределението между държавите членки на определения за Съюза ОДУ за 2017 г.

- 61 Впрочем оплакванията относно изключването на 2010 г. и 2011 г. сами по себе си не могат да поставят под съмнение законосъобразността на направения от Съвета избор в полза на приетия период между 2012 г. и 2015 г., тъй като Италианската република не посочва никакъв довод за това, че този период като такъв е очевидно неподходящ за целите на разпределението на квотите между всяка от заинтересованите държави членки.
- 62 Следователно избраният от Съвета референтен период за определяне на разпределението между държавите членки на определения за Съюза дял от ОДУ за 2017 г. не може да се приеме за очевидно неподходящ.
- 63 С оглед на изложеното по-горе твърдението, че е налице шестото основание, следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

По третото и осмото основание — нарушение на член 17 ДЕС и член 16 от Регламента за ОПОР и на принципа на добра администрация

Доводи на страните

- 64 С тези основания, които следва да бъдат разгледани заедно, Италианската република счита, на първо място, че обжалваният регламент нарушава член 17 ДЕС. Всъщност този регламент нарушавал общия интерес в Съюза, тъй като както Комисията, така и Съветът посочвали постигнат в рамките на ИССАТ „компромисно решение“, но не уточнявали каква полза е извялкъл Съюзът от приемането на драстичното намаляване на възможностите му за риболов по отношение на средиземноморската риба меч. Наличието на компромисно решение обаче задължително предполагало, че ще се откаже от полза в някакъв план с цел да получи друга в различен план. В случая посоченият регламент не се основавал на компромисно решение, а на едностранно пожертване на интереса на Съюза.
- 65 На второ място, Италианската република твърди, че към обстоятелствата по делото се прилага специалният принцип на относителна стабилност, посочен в член 16 от Регламента за ОПОР и определен в съображения 35—37 от същия регламент. От този принцип обаче произтичало, че когато квотата се определя за опазване на определен вид риба и бъдещите възможности за риболов, би следвало да се отчете най-често несигурното икономическо състояние, в което се намирали общностите, които са особено зависими от улова на този вид. За тази цел следвало да се търси баланс между необходимостта да се ограничи уловът на посочения вид, за да се подпомогне възстановяването на популацията, и социално-икономическите проблеми, които тези ограничения могат да предизвикат, което в случая по отношение на средиземноморската риба меч изобщо не било направено. Освен това намаляването на историческия дял, разпределен на всяка държава членка, който е наложен заедно с въвеждането на ОДУ от 10 500 тона, като нова задължителна квота, ще лиши рибарите от всякаква възможност да увеличат продукцията си над този общ лимит, така че било необходимо най-малкото да се запази в областта на рибарството в Съюза предходните достигнати равнища.

- 66 На трето място, бил нарушен принципът на добрата администрация, тъй като мярка като обжалвания регламент, която нанася и вреда, не можело да бъде приета без строга техническа оценка, която да установи, че единствено изборът на периода 2012—2015 г. като референтен е можел да определи разпределението на определения на Съюза дял въз основа на надеждни данни и че вредата, която ще претърпи Италианската република, била неизбежна.
- 67 Според Съвета, най-напред, макар да е вярно, че в интерес на Съюза е да бъдат взети предвид само данните за улова през референтния период, независимо от законността на този улов или други относими фактори, работната група на ИССАТ е взела предвид и други данни. В тази връзка приетият от ИССАТ план за възстановяване съдържа изрично позоваване на социално-икономическите последици. Следвало да се вземе предвид обстоятелството, че възстановяването на запасите от средиземноморска риба меч било най-добрият начин да се гарантира траен и рентабилен улов за в бъдеще.
- 68 На следващо място, що се отнася да относителната стабилност, тази институция счита, подобно на Кралство Испания и Комисията, че двете изречения, които се съдържат в член 16, параграф 1 от Регламента за ОПОР, обхващат две различни хипотези. Всъщност първото изречение се отнасяло до принцип на относителна стабилност за съществуващите възможности за риболов. От друга страна, второто изречение се отнасяло до разпределението на нови възможности за риболов. Когато се установят нови възможности за риболов, трябвало още да се определи за първи път коефициентът на разпределение, като се вземат предвид интересите на всяка държава членка. Освен това този принцип се отнасял до разпределението на възможности за риболов между държавите членки, а не до разпределението на тези възможности между Съюза и другите страни. Поради това посоченият принцип не се прилагал в случая.
- 69 На последно място, Съветът, който разполага с широко право на преценка по отношение на избора на референтния период, не бил длъжен да доказва, че избраният период е бил единственият, който позволява да се определи разпределението на определения за Съюза дял между различните държави членки въз основа на надеждни данни, а най-много че изборът на този период позволява постигането на тази цел.
- 70 Според Кралство Испания причините за избора на 2012—2015 г. като референтен период и съответното изключване на 2010 г. и 2011 г. вече са изяснени в достатъчна степен и Италианската република не е доказала, че Съветът е превишил пределите на правото си на преценка, с което разполага в тази област, или че е злоупотребил с власт.
- 71 Според Комисията при тези преговори тя по никакъв начин не се е отказала едностранно от интересите за Съюза и не може да се приеме, че предложението за регламент уврежда интересите на Съюза. Напротив, тя счита, че е защитила коректно общия интерес на Съюза, като е водила преговорите в ИССАТ съгласно поверения ѝ мандат и като е взела предвид висшите интереси на Съюза, като възможно по-бързото възстановяване на запасите от средиземноморска риба меч, съгласно предвиденото в член 17 ДЕС задължение.
- 72 В писмената си реплика Италианската република подчертава обстоятелството, че член 16 от Регламента за ОПОР трябва да се тълкува в цялост и макар принципът на относителна стабилност да определя изрично съществуващите възможности за риболов, той следва да се съчетае с други интереси при вземането на решение за новите възможности за риболов.
- 73 В писмената си дуплика Съветът уточнява, че в момента, в който се въвежда ОДУ, е необходимо за първи път да се определи коефициентът на разпределение, като се вземат предвид интересите на всяка държава членка. Следователно въвеждането на ОДУ несъмнено предполагало разпределяне на „нови възможности за риболов“ по смисъла на член 16 от Регламента за ОПОР. Освен това тази институция добавя, че тъй като разпределението на възможности за риболов между Съюза и третите страни зависи от споразумението с тези страни, било

невъзможно да се изисква прилагането на принципа на относителна стабилност, който важи в Съюза, към външните му отношения. Според Съвета този принцип не се прилага нито към разпределянето на възможности за риболов между Съюза и другите ДСК в ICCAT, нито към разпределянето между държавите членки в Съюза по повод на въвеждането на нов ОДУ.

Съображения на Съда

- 74 На първо място, що се отнася до нарушението на член 17 ДЕС, следва да се припомни, че съгласно параграф 1 от тази разпоредба Комисията допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока и осъществява функции на координиране, изпълнение и управление съобразно с условията, предвидени в Договорите.
- 75 Съгласно член 2 от Регламента за ОПОР интересът на Съюза в областта на рибарството е именно да гарантира устойчива експлоатация и управление, опазване на морските биологични ресурси и морската среда, за да възстанови постепенно и да поддържа всички популации на рибните запаси над равнищата на биомаса, при които е възможен максимален устойчив улов. Именно тези цели Съюзът преследва с приемането от Съвета по предложение на Комисията на мерки за определянето и разпределянето на възможностите за риболов, като тези, приети с Регламент 2017/127 и обжалвания регламент.
- 76 Преследването на тези цели следва да бъде взето предвид и при външните отношения на Съюза в областта на рибарството, тоест при водените в регионалните организации преговори. Такъв е случаят, когато Съюзът трябва да изрази позиция при преговорите в ICCAT, организация, която отговаря за приемането на мерки, за да се гарантира дългосрочното опазване и устойчивата експлоатация на рибните ресурси в зоната, за която отговаря.
- 77 В настоящия случай следва да се отбележи от една страна, както изтъква Комисията, че позицията на Съюза в ICCAT е да поддържа приемането на мерки за запазването и управлението на рибните запаси в зоната по Конвенцията ICCAT, включително ОДУ, основан на най-добрите налични научни становища, за да се постигне целта, посочена в член 2, параграф 2 от Регламента за ОПОР, а именно да се възстановят и поддържат популациите на подлежащите на улов видове на равнища, на които може да се постигне максимален устойчив улов. В ICCAT необходимостта от предприемане на мерки във връзка с риболова, надвишаващ тези рибни запаси, е призната с приемането на Препоръка 16-05, която предвижда прилагането, считано от 2017 г., на план за възстановяване за период от петнадесет години и въвеждането за същата тази година на ОДУ от 10 500 тона, чийто принцип и стойност впоследствие са възприети в Регламент 2017/127. Тази препоръка, на която се позовават съображения 9—11 от обжалвания регламент, предвижда освен това, че определянето на коефициент на разпределение на този ОДУ между ДСК трябва да се направи въз основа на обективни и прозрачни критерии, включително от екологично и социално-икономическо естество, както и предвидените с Резолюция на ICCAT 15-13 критерии относно разпределянето на възможности за риболов.
- 78 От друга страна, предоставеният на Комисията мандат за водене на преговорите в ICCAT от името на Съюза ѝ предоставя известна степен на гъвкавост за тази цел. Целта на Комисията обаче е била за 2017 г. да постигне за Съюза поне 70 % от ОДУ за средиземноморската риба меч. Съгласно компромисното решение, до което са стигнали ДСК, на Съюза е предоставена квота от 70,756 % от ОДУ от 10 500 тона.
- 79 Така резултатът от водените от Комисията преговори показва не само че тя не е превишила рамките на своя мандат, но и е използвала свободата си на действие, като е извела на преден план необходимостта от устойчиво управление на ресурсите от средиземноморска риба меч в полза на всички заинтересовани страни, поради което по време на преговорите тази институция не е нарушила член 17 ДЕС.

- 80 На второ място, що се отнася до оплакванията на Италианската република във връзка с принцип на относителна стабилност, следва да се отбележи, че този принцип отразява критерии за разпределение между държавите членки на възможности за риболов в Съюза, под формата на предоставени на тези държави квоти. Така посоченият принцип не предоставя на рибарите никаква гаранция за улов на точно количество риба, тъй като изискването за относителна стабилност следва да се разбира, че обозначава само запазването на право на определен процент за всяка държава членка при това разпределение (решение от 22 ноември 2007 г., *Cofradía de pescadores „San Pedro“ de Bermeo и др./Съвет*, C-6/06 P, непубликувано, EU:C:2007:702, т. 53).
- 81 В случая Италианската република счита, че принципът на относителна стабилност се прилага, от една страна, в Съюза и в отношенията, които той има с трети страни, и от друга страна, едновременно за разпределението на съществуващите възможности за риболов и за „новите възможности за риболов“. Съветът, който се присъединява към становището на Комисията и Кралство Испания, пък счита, че този принцип се прилага само вътре в Съюза и за съществуващите възможности за риболов.
- 82 Що се отнася до прилагането на принципа на относителна стабилност към дела от ОДУ, предоставен общо от ИССАТ на Съюза, следва да се отбележи, че в член 16, параграф 1, първо изречение от Регламента за ОПОР уточнява, че възможностите за риболов, „разпределени на държавите членки“, осигуряват относителна стабилност на риболовните дейности „на всяка държава членка“ за всеки рибен запас или вид риболов. Освен това от съображение 35 от този регламент по-специално следва, че с оглед на обстоятелството, че някои крайбрежни общности са зависими от риболова, е необходимо да се гарантира относителна стабилност на риболовните дейности посредством разпределяне на възможностите за риболов „между държавите членки“, което се основава на предвидим дял от запасите „за всяка държава членка“.
- 83 От гореизложеното следва, че принципът на относителна стабилност се прилага само по отношение на разпределението на възможности за риболов вътре в Съюза, а не спрямо външните му отношения.
- 84 Що се отнася до прилагането на принципа към „новите възможности за риболов“, е необходимо най-напред да се подчертае, че член 16, параграф 1, второ изречение от Регламента за ОПОР предвижда, че при разпределянето на „нови възможности за риболов“ се вземат предвид интересите на всяка държава членка.
- 85 По-нататък, следва да се припомни, че що се отнася до Регламент № 2371/2002, който предхожда Регламента за ОПОР, и по-специално до член 20 от Регламент № 2371/2002, който, както и член 16 от Регламента за ОПОР, се отнася до разпределянето на възможностите за риболов, Съдът е постановил, че следва да се разграничават „съществуващите възможности за риболов“ от „новите възможности за риболов“, посочени съответно в параграфи 1 и 2 от тази разпоредба (вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2007 г., *Испания/Съвет*, C-141/05, EU:C:2007:653, т. 85).
- 86 Докато „съществуващите възможности за риболов“ отговарят на възможностите за риболов, които вече са разпределени между държавите членки, „новите възможности за риболов“ са тези, които се разпределят за първи път между тях.
- 87 По този повод Съдът е приел, че изискването за относителна стабилност трябва да се разбира като поддържане на определен процент за всяка държава членка и че първоначално определеният коефициент на разпределяне продължава да се прилага до приемането на регламент за изменението му (решение от 8 ноември 2007 г., *Испания/Съвет*, C-141/05,

EU:C:2007:653, т. 86 и цитираната съдебна практика). Следователно това изискване се прилага само когато вече има разпределение на възможностите за риболов, тоест по отношение на „съществуващите възможности за риболов“.

- 88 От друга страна, то не може да се приложи, когато все още не е определен коефициент на разпределение между държавите членки. В този случай, а именно при разпределянето на „нови възможности за риболов“, член 16, параграф 1, второ изречение от Регламента за ОПОР предвижда единствено че трябва да се вземат предвид „интересите на всяка държава членка“, понятието за интереси може да включва нуждата от запазване на относителната стабилност на риболовните дейности, но не се ограничава само с нея (решение от 8 ноември 2007 г., Испания/Съвет, C-141/05, EU:C:2007:653, т. 87).
- 89 В настоящия случай при липсата на уредба, която ограничава възможности за риболов на средиземноморска риба меч преди приемането на обжалвания регламент, следва да се приеме, че последният определя „нови възможности за риболов“ по смисъла на член 16, параграф 1 от Регламента за ОПОР.
- 90 Оттук следва, че принципът на относителна стабилност, както е изразен в член 16, параграф 1 от Регламента за ОПОР, се прилага само към съществуващите в Съюза възможности за риболов и поради това не се прилага нито към разпределянето на възможности за риболов между Съюза и ДСК в ИССАТ, нито към разпределянето в Съюза на нови възможности за риболов между държавите членки, както е в настоящия случай на въвеждане на нов ОДУ.
- 91 Следователно, приемайки обжалвания регламент, Съветът не е нарушил този принцип.
- 92 На трето място, що се отнася до принципа на добрата администрация, както е изразен в член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, причините за направения от законодателя на Съюза избор на периода 2012—2015 г. като референтен период и изключването на 2010 г. и 2011 г., вече бяха припомнени в точки 45, 46 и 60 от настоящото решение.
- 93 При всички случаи съгласно трайно установената съдебна практика и както следва от точка 57 от настоящото решение, такова решение произтича от правото на преценка на Съвета, което се отнася не само до естеството и обхвата на разпоредбите, които следва да бъдат приети, но и в определена степен и до установяването на основните факти. В този смисъл съдебният контрол трябва да се ограничи до проверка дали разглежданата мярка не е опорочена поради явна грешка или злоупотреба с власт или дали съответният орган не е превишил явно пределите на правото си на преценка.
- 94 В това отношение, както е видно от точки 58—62 от настоящото решение, Съветът не може да бъде упрекнат, че е допуснал явна грешка в преценката, като е решил да разпреди между държавите членки определения за Съюза за 2017 г. дял от ОДУ въз основа на регистрирания през референтния период от 2012 г. до 2015 г. улов на средиземноморска риба меч.
- 95 В този контекст Съветът не може да бъде упрекнат, че е нарушил принципа на добрата администрация, като не е направил избора на този референтен период въз основа на „строго техническо проучване“, тъй като по-специално от предоставените на Комисията технически данни е видно, че не е можело да се вземе предвид тонажът на улова за 2010 г. и 2011 г.
- 96 Предвид изложеното по-горе твърденията за наличие на третото и осмото основание следва да се отхвърлят като неоснователни.

По четвъртото и десетото основание — нарушение на принципите за забрана на обратното действие, правна сигурност и оправдани правни очаквания.

Доводи на страните

- 97 С тези основания, които следва да бъдат разгледани заедно, Италианската република поддържа, че обжалваният регламент нарушава принципите за забрана на обратното действие, правна сигурност и оправдани правни очаквания, тъй като е приет в края на юли 2017 г. и е с действие от 1 януари 2017 г., т.е. по средата на риболовния сезон за средиземноморска риба меч, който е от 1 април до 31 декември. Всъщност, обратно на посоченото в съображение 12 от обжалвания регламент, последният въвежда за първи път спрямо практиката на предходните десетилетия едновременно задължителен ОДУ, драстично намаляване на процента от този ОДУ, който се определя за Съюза по отношение на достигнатите през предходните години равнища, и разпределение от Съюза между държавите членки. Такава „революция“ в условията на производството в сектора на рибарството на Съюза е трябвало да се подготви добре и да се представи достатъчно рано, за да могат засегнатите страни да се адаптират.
- 98 Законодателят на Съюза нарушил и принципите на правна сигурност и оправдани правни очаквания, тъй като за всеки икономически оператор в съответния сектор било изключително важно да може да се довери на стабилна нормативна уредба, чиито евентуални промени са най-малкото предвидими.
- 99 Съветът от една страна посочва, че ОДУ вече е бил определен за средиземноморската риба меч в случая с Регламент 2017/127, приет през януари 2017 г., въпреки че към този момент все още не е имало споразумение за разпределението на ОДУ в ИССАТ, и от друга страна, че риболовният сезон за средиземноморската риба меч е от 1 април до 31 декември.
- 100 Според тази институция е очевидно, че този ОДУ след това е трябвало да бъде изменен, като се намали определеният за Съюза дял от ОДУ, след като той вече е определен от ИССАТ. При тези обстоятелства не е можело да има оправдани правни очаквания, че на Италианската република ще бъде определена конкретна квота. Освен това принципът на правна сигурност може да се изтъкне надлежно едва след като ОДУ и предоставения от него дял на Съюза се определят и е извършено разпределението му между държавите членки. Докато се очаква определянето на тези квоти за цялата осъществявана преди това риболовна дейност, е трябвало да се вземат предвид известна степен на несигурност и непредпазливост, така че не са изпълнени необходимите условия за прилагането на принципа на оправданите правни очаквания.
- 101 Освен това, ако Съветът бе изчакал окончателното решение на ИССАТ, то едва през октомври 2017 г. щеше да може да определи квотите на държавите членки за 2017 г. А решение, което се взема в края на същата тази година, но с действие от 1 януари и съгласно което е трябвало да се намали уловът на средиземноморска риба меч, неминуемо би било по-увреждащо с оглед на правната сигурност.
- 102 Кралство Испания твърди, че прилагането с обратно действие на правните актове на Съюза в областта на рибарството е съвсем обичайно.
- 103 Според Комисията данните за улова на равнището на Съюза по отношение на средиземноморската риба меч сочат общо 5 125 тона за 2016 г. спрямо 4 793,4 тона за 2017 г., годината, за която определената за Съюза квота е 7 410 тона. Намаляването на регистрирания улов през 2017 г. отчасти се дължи на налагането на период на забрана на риболова през първите три месеца от тази година и отчасти на намаляването на улова спрямо 2016 г., наблюдавано от април 2017 г., през който месец се открива риболовният сезон на средиземноморската риба меч.

- 104 Последното намаляване обаче по никакъв начин не можело да се свърже пряко с намаляването поне с 600 тона, наложено след решението на ИССАТ да определи дела от ОДУ за Съюза на 70,756 % от него. Всъщност извършеният улов на средиземноморска риба меч за 2017 г. щял да остане доста под разрешения при действието на обжалвания регламент.
- 105 Освен това от началото на сезона 2017 г. уловът бил намалял в сравнение с този през предходните години. Тази тенденция продължила през целия риболовен сезон на 2017 г., дори след като обжалваният регламент влязъл в сила в края на юли 2017 г. При тези условия не можело да се поддържа основателно, че влизането в сила на разпоредбите на обжалвания регламент са нарушили принципите на оправдани правни очаквания и на правна сигурност.

Съображения на Съда

- 106 Що се отнася, на първо място, до обратното действие на обжалвания регламент, следва да се припомни, че в общия случай принципът на правната сигурност не допуска началото на времеви обхват на акт на Съюза да се определя към момент отпреди публикуването му, по изключение това е възможно, когато го изисква цел от общ интерес и когато оправданите правни очаквания на заинтересуваните лица са надлежно зачетени, както и доколкото от съдържанието, от целта и от структурата на съответните правила ясно следва, че трябва да им бъде отредено такова действие (решение от 19 март 2009 г., Mitsui & Co. Deutschland, C-256/07, EU:C:2009:167, т. 32 и цитираната съдебна практика).
- 107 Безспорно е, че въвеждането на ОДУ по отношение на средиземноморската риба меч вече е било предвидено в Регламент 2017/127 от 1 януари 2017 г. в размер на 10 500 тона. Така, въпреки че разпределението между държавите членки на предоставения на Съюза дял от този ОДУ все още е трябвало да се определи, принципът на въвеждане на нови възможности за риболов е бил приет от януари 2017 г., тоест преди началото на риболовния сезон на средиземноморската риба меч от 1 април 2017 г. Следователно, както признава Италианската република, за намаляването на историческия дял е взето решение в съответствие с въвеждането на ОДУ.
- 108 Освен това, както следва от съображения 9—11 от обжалвания регламент, Съветът по-специално е искал с него да се съобрази с дела от ОДУ за средиземноморската риба меч, определен в ИССАТ за 2017 г. Тъй като обаче официалното одобрение на разпределението на ОДУ за този вид е едва на 18 април 2017 г., тази цел би могла да бъде постигната единствено ако се предвиди, че обжалваният регламент ще се прилага с обратно действие, считано от 1 януари на същата година.
- 109 Освен това, както посочва Комисията, следва да се отбележи, че към момента на влизане в сила на обжалвания регламент, на 30 юли 2017 г., възможностите за риболов на средиземноморска риба меч отдавна са били изчерпани. Всъщност през периода от 1 април 2017 г., датата, на която започва риболовния сезон за този вид, до края на юли 2017 г. в Съюза са били уловени малко над 2 298,3 тона средиземноморска риба меч от 7 410 тона, съответстващи на дела от ОДУ, определен за последния за 2017 г. От предоставената на Съда преписка е видно, че през този период италианските рибари са уловили около 1 271,3 тона средиземноморска риба меч за квота от 3 736 тона, определена за Италианската република с обжалвания регламент.
- 110 При всички случаи е необходимо да се отбележи, че последната квота все още не е била достигната към 31 декември 2017 г., тъй като италианските рибари са уловили само 2 285,3 тона средиземноморска риба меч, тоест 61,16 % от посочената квота.

- 111 Що се отнася, на второ място, до принципите на правна сигурност и оправдани правни очаквания, следва да се отбележи, че първият от тях изисква по-специално правните норми да бъдат ясни, точни и предвидими, що се отнася до техните последици, особено когато могат да имат неблагоприятни последици за физическите лица и за предприятията (вж. в този смисъл решение от 17 октомври 2018 г., Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 112 Производно от принципа на правна сигурност, право да иска защита на оправданите правни очаквания има всяко лице, намиращо се в положение, от което следва, че администрацията на Съюза е създала у него основателни очаквания. Уверения, които могат да породят такива надежди, независимо от формата, в която са предадени, са конкретните, безусловни и непротиворечиви сведения, произтичащи от оправомощени и достоверни източници. За разлика от това никой не може да твърди нарушение на този принцип при липсата на конкретни уверения, дадени му от администрацията. Освен това, когато един предпазлив и съобразителен икономически оператор е в състояние да предвиди приемането на мярка на Съюза, която може да засегне неговите интереси, той не може да се позовава на този принцип, ако мярката бъде приета (вж. в този смисъл решение от 17 март 2011 г., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, т. 71 —73 и цитираната съдебна практика).
- 113 В случая икономическите оператори от италианската риболовна промишленост не могат да се позовават на нарушение на защитата на оправданите правни очаквания, тъй като предвид определянето на ОДУ за средиземноморската риба меч от публикуването на Регламент 2017/127 са могли да предвидят, че новите възможности за риболов ще бъдат определени с оглед на разпределението между държавите членки съобразно дела от него, който ще бъде определен на Съюза. Както бе припомнено в точка 107 от настоящото решение, принципът на разпределение на новите възможности за риболов е бил известен към датата на започването на риболовния сезон за средиземноморската риба меч, макар все още да не е било определено точното му равнище.
- 114 Поради това и Съветът не може да бъде упрекнат, че е дал на икономическите оператори от риболовната промишленост никакви гаранции каква точно ще бъде квотата за риболов, която ще им бъде запазена в обжалвания регламент.
- 115 На последно място, както основателно посочва Съветът, принципът на правна сигурност може да бъде изтъкнат едва при извършеното разпределение на ОДУ между държавите членки, което не е било така преди влизането в сила на обжалвания регламент.
- 116 От това следва, че твърденията за наличие на четвъртото и десетото основание трябва да се отхвърлят като неоснователни.

По седмото основание — нарушение на членове 258 ДФЕС и 260 ДФЕС

Доводи на страните

- 117 Италианската република отбелязва, че производството за установяване на нарушение на основание член 260, параграф 2 ДФЕС, започнато от Комисията през 2011 г. поради твърдяното използване от италианските рибари на плаващи хрилни мрежи, е прекратено от тази институция през 2014 г. Поради това решението да се изключат 2010 г. и 2011 г. от референтния период, за да се определят разпределенията между държавите членки квоти, означавало, че Съветът на практика е имал намерението да приеме санкции срещу Италианската република за неизпълнение на задълженията ѝ да контролира използването на такива средства. Членове 258 ДФЕС и 260 ДФЕС обаче запазват за Комисията компетентността да преследва неизпълнение

на задълженията на държавите членки, докато Съветът е изцяло некомпетентен да приема, дори и под формата на регламент, мерки, които санкционират държавите членки за неизпълнение на задълженията им съгласно правото на Съюза. Поради това обжалваният регламент бил опорочен от нарушение на членове 258 ДФЕС и 260 ДФЕС.

- 118 Според Съвета този довод не отчита естеството и целта на обжалвания регламент. Необходимо било да се постигне съгласие с другите ДСК по отношение на ОДУ и на дела от него, определен за Съюза, и да се определи референтният период, за да може да се вземе решение за разпределението на този дял между държавите членки въз основа на надеждни данни. Що се отнася до определянето на дела от ОДУ за средиземноморската риба меч за Съюза, ИССАТ се основавала не само на стойностите на улова, но и на други критерии. Въпреки това този дял бил много близо до тези стойности (около 70 % вместо 75 % от ОДУ). В случая изобщо не ставало въпрос за санкция срещу Италианската република, тъй като резултатът от тези преговори в ИССАТ се отразявал и върху останалите засегнати държави членки.
- 119 Що се отнася до разпределението на определения за Съюза дял от ОДУ между държавите членки, изборът на последния период от четири години, а именно 2012—2015 г., а priori бил напълно разумен при липсата на правило, което да налага определен период.

Съображения на Съда

- 120 Както бе припомнено в точки 56, 69 и 93 от настоящото решение, в областта на рибарството законодателят на Съюза разполага с широко право на преценка, което съответства на политическите отговорности, които са му предоставени с членове 40 ДФЕС и 43 ДФЕС, и съдебният контрол трябва да се ограничи до проверка дали разглежданата мярка не е опорочена от явна грешка или от злоупотреба с власт или дали въпросният орган не е надхвърлил явно границите на своето право на преценка.
- 121 Що се отнася, най-напред, до избора на референтния период 2012—2015 г., следва да се припомни, че както бе постановено в точки 58—62 от настоящото решение, Съветът не може да бъде упрекнат, че при този избор е допуснал явна грешка в преценката.
- 122 На следващо място, както Съдът вече е имал възможност да се произнесе, намаляването на възможностите за риболов не може да бъде приравнено на каквато и да било форма на санкция (вж. по аналогия решение от 25 октомври 2001 г., Италия/Съвет, C-120/99, EU:C:2001:567, т. 75).
- 123 На последно място, при всички положения определянето от Съвета на коефициент на разпределяне на новите възможности за риболов не може да се приравни на правомощията, които има Комисията съгласно членове 258 ДФЕС и 260 ДФЕС.
- 124 Ето защо твърдението, че е налице седмото основание, следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

По деветото правно основание — нарушение на член 18 ДФЕС

Доводи на страните

- 125 Италианската република твърди, че обжалваният регламент води до дискриминация, основана на националността, тъй като санкционира италианските рибари, като намалява с няколко тона техните възможности за риболов на средиземноморската риба меч за 2017 г. Всъщност

тази ограничителна мярка се прилага единствено към италианските рибари, докато приемането на 2012—2015 г. за референтен период не санкционирало рибарите от другите държави членки.

- 126 Съветът посочва, че въвеждането на ОДУ за този вид, определеният за Съюза дял и следователно предоставените на държавите членки квоти неминуемо водят до ограничаване на възможностите за риболов, но това ограничение се прилага към всички засегнати държави членки. Следователно не било налице нарушение на принципа на пропорционалност.
- 127 Според Комисията освен обстоятелството, че степента на изчерпване на отпуснатата квота не надхвърля 61,16 % от тази квота за 2017 г. и поради това въздействието на съответната ограничителна мярка е относително, Съдът вече е постановил в решение от 16 юни 1987 г., *Romkes* (46/86, EU:C:1987:287), че използването на метод като използвания за определянето на разглежданите в случая квоти не е несъвместимо с принципа на недопускане на дискриминация.
- 128 Кралство Испания твърди, че както процедурата за разпределяне на този дял от ОДУ в ИССАТ, така и последващото му разпределение между различните засегнати държави членки чрез обжалвания регламент, който се прилага еднакво в рамките на Съюза, не води до различно третиране в полза или в ущърб на една или друга държава членка.

Съображения на Съда

- 129 Съгласно постоянната практика на Съда член 40, параграф 2, втора алинея ДФЕС във връзка с член 38, параграф 1, втора алинея ДФЕС, който забранява всякаква дискриминация в рамките на общата селскостопанска политика и общата политика в областта на рибарството, е само специфичен израз на общия принцип на равенство, който изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова разграничаване не е обективно обосновано (решения от 8 ноември 2007 г., *Испания/Съвет*, C-141/05, EU:C:2007:653, т. 40 и цитираната съдебна практика и от 11 януари 2017 г., *Испания/Съвет*, C-128/15, EU:C:2017:3, т. 80 и цитираната съдебна практика).
- 130 Важно е също така да се отбележи, че използваният метод за определяне на предоставения на държавите членки процент в зависимост от количествата на улова от техните флоти през референтния период не е несъвместим с принципа на недопускане на дискриминация, тъй като този метод изисква от рибарите на всяка държава членка усилия за пропорционално ограничаване на количествата на улова преди влизането в сила на акта от правото на Съюза, с който се ограничават възможностите за риболов (вж. в този смисъл решение от 16 юни 1987 г., *Romkes*, 46/86, EU:C:1987:287, т. 23).
- 131 Поради това, макар в контекста на решенията по дела, аналогични на настоящото, а именно в точка 113 от решение от 17 март 2011 г., *AJD Tuna* (C-221/09, EU:C:2011:153), Съдът да е приел — по-специално по делото, по което е постановено последното решение — за незаконно различното третиране между държавите членки в зависимост от флага, под който плават, или държавата членка, в която са регистрирани операторите, Италианската република не предоставя по настоящото дело никакви данни, които да доказват, че италианските рибари са третирани по по-неблагоприятен начин в сравнение с рибарите от другите държави членки, които са в сходно положение.
- 132 Ето защо твърдението, че е налице деветото основание, следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

- 133 Тъй като нито едно от твърденията за наличие на основанията, на които се позовава Италианската република в подкрепа на жалбата си, не е основателно, жалбата следва да се отхвърли в нейната цялост.

По съдебните разноски

- 134 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Съветът е направил искане за осъждането на Италианската република и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.
- 135 Съгласно член 140, параграф 1 от същия правилник Кралство Испания и Комисията, като встъпили страни, следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Отхвърля жалбата.**
- 2) Осъжда Италианската република да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Съвета на Европейския съюз.**
- 3) Кралство Испания и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи