



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
TAMARY ČAPETA
přednesené dne 15. června 2023¹

Věc C-330/22

Friends of the Irish Environment CLG
proti
Minister for Agriculture, Food and the Marine
Irsko,
Attorney General

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná High Court (Vrchní soud, Irsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Platnost – Společná rybářská politika – Článek 43 odst. 2 SFEU – Nařízení (EU) č. 1380/2013 – Nařízení (EU) 2019/472 – Stanovení rybolovných práv – Omezení celkového přípustného odlovu nad maximálním udržitelným výnosem – Posuzovací pravomoc Rady podle čl. 43 odst. 3 SFEU – Nařízení (EU) 2020/123“

I. Úvod

1. Jméno, jež se odráží v mnoha starověkých irských mýtech a legendách, je jménem ducha oceánů, Manannán mac Lir. Mocný vojevůdce, jehož vozem byly vlny, byl také považován za prosperujícího farmáře na „mořských pláních“. Jeho stáda místo dobytka a ovcí tvořila hejna ryb. Hojnost jeho úrody ve vodách obklopujících Irsko byla taková, že když královské komise zkoumaly rybářský průmysl v letech 1863 a následně v roce 1885, přední ichtyologové té doby dospěli k závěru, že rybolovné oblasti jsou „nevyčerpatelné“².

2. Bohužel se mylily. Populace ryb nejsou věčným samoobnovujícím se zdrojem, nezávislým na lidském vlivu. Jak jsme se v tomto století naučili, rybí populace za účelem zajištění svého přežití vyžadují pečlivé řízení. Ve své podstatě jde o bod, který se snaží zdůraznit žalobkyně. Argumentem této účastnice řízení totiž je, že nařízení (EU) 2020/123³ kterým se stanoví rybolovná práva na rok 2020, stanoví omezení odlovu některých populací ve vodách kolem

¹ – Původní jazyk: angličtina.

² – Viz Roney, J. B., „[Mis-]managing Fisheries on the West Coast of Ireland in the Nineteenth Century“, sv. 8(1):4 Humanities, 2019, s. 10, citující prvního systematického mořského zoologa v Británii, který sloužil v královské komisi v roce 1885, následujícími slovy: „S některými výjimkami se fauna otevřeného moře, ze své podstaty a prostředí, do značné míry jeví nezávislá na vlivu člověka. [...] Příroda se téměř vždy řídí vlastními zákony a v moři je člověk zpravidla ovlivnit nemůže“. Viz také Roberts, C., *The Unnatural History of the Sea*, Island Press, 2007, s. 142, 143 a 157 (dochází k závěru, že jak královská komise z roku 1863, tak z roku 1885 v podstatě podpořily závěr o neomezeném rybolovu).

³ – Nařízení Rady ze dne 27. ledna 2020, kterým se pro rok 2020 stanoví rybolovná práva ve vodách Unie a rybolovná práva, jimiž disponují rybářská plavidla Unie v některých vodách mimo Unii, pro některé rybí populace a skupiny rybích populací (Úř. věst. 2020, L 25, s. 1) (dále jen „nařízení z roku 2020“).

Irska⁴ nad dlouhodobě udržitelnými úrovněmi⁵. Při této argumentaci se žalobkyně v zásadě opírá o základní právní předpisy zavádějící společnou rybářskou politiku (dále jen „SRP“)⁶. Unijní normotvůrce v tomto aktu určil rok 2020 jako nejzazší okamžik, od kterého by měl být odlov *všech* populací ve vodách Unie prováděn na udržitelné úrovni.

3. Z právního hlediska však tento případ nevyvolává otázku, zda jsou úrovně stanovené Radou udržitelné, či nikoli. Toto rozhodnutí Soudnímu dvoru nepřisluší. Případ žalobkyně se týká spíše existence a mezí posuzovací pravomoci Rady při stanovování rybolovných práv ve vodách Unie podle čl. 43 odst. 3 SFEU. Při zodpovězení této otázky týkající se pravomoci bude Soudní dvůr muset rovněž rozplést související otázku týkající se míry, do níž mohou být základní cíle SRP ovlivněny legislativou specifickou pro určitou oblast a předmět na tomto poli.

II. Skutkový stav a předběžné otázky

4. Rada každý rok na základě předvídatelného podílu populací jednotlivých druhů ryb ve vodách Unie přiděluje rybolovná práva mezi členské státy. Tyto jednotlivé podíly jsou známé jako celkový přípustný odlov (dále jen „TAC“). Při určování a rozdělování ročních TAC je Rada povinna jednat v rámci cíle SRP, jak je stanoveno v základním nařízení o SRP.

5. Článek 2 základního nařízení o SRP uvádí řadu cílů, podle kterých by SRP měla fungovat. V prvním odstavci se mimo jiné uvádí, že SRP „musí zajistit, aby činnosti v oblasti rybolovu a akvakultury byly dlouhodobě udržitelné z hlediska životního prostředí“. Druhý odstavec dále ve svém prvním pododstavci objasňuje, že při řízení SRP je účelem Evropské unie „zajistit, aby využívání živých biologických mořských zdrojů obnovilo a zachovalo stavy lovených druhů nad úrovněmi, které mohou poskytnout maximální udržitelný výnos“. Dále ve druhém pododstavci uvádí, že „bude pokud možno postupně a přírůstkově dosaženo míry využití pro maximální udržitelný výnos do roku 2015 a *pro všechny populace nejpozději do roku 2020*“⁷ (dále jen „cíl MSY 2020“).

6. Koncept maximálního udržitelného výnosu (dále jen „MSY“) je strategií odlovu, jež se v rybolovu používá celosvětově. Předpokládá, že existuje určitá úroveň odlovu, kterou lze z rybí populace odebírat, aniž to ovlivňuje vyváženou velikost populace. V podstatě jde o to odlovit pouze přebytky, jež se přirozeně vyskytují, když populace dosáhne svého rovnovážného bodu a její reprodukce se zpomalí. Proto „odebráním“ tohoto přebytku zůstává míra reprodukce maximalizována a populace ryb se každoročně doplňuje, aniž to ovlivňuje její dlouhodobé přežití. MSY je tedy teoretickým předpokladem, který usiluje o nalezení rovnováhy mezi cílem zachování komerčně lovených populací ryb pro budoucí generace na straně jedné a hospodářským a společenským zájmem na rybolovu těchto populací na straně druhé.

⁴ – Konkrétně jde o tyto druhy a loviště „Treska obecná (*Gadus morhua*) v divizi 6.a (západně od Skotska)“ (zveřejněno 28. června 2019); „Treska obecná (*Gadus morhua*) v divizích 7.e-k (západní kanál La Manche a jižní Keltské moře)“ (zveřejněno 16. srpna 2019); „Treska bezvousá (*Merlangius merlangus*) v divizi 7.a (Irské moře)“ (zveřejněno 28. června 2019); a „Platýs velký (*Pleuronectes platessa*) v divizích 7.h-k (Keltské moře jih, jihozápadně od Irska)“ (zveřejněno 13. listopadu 2019) (pro zjednodušení tyto populace označuji jako „čtyři dotčené populace“ a tyto divize jako „vody kolem Irska“).

⁵ – Příslušná rybolovná práva, o která se v tomto případě jedná, jsou uvedena v příloze IA nařízení z roku 2020.

⁶ – Tedy nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 1380/2013 ze dne 11. prosince 2013 o společné rybářské politice, o změně nařízení Rady (ES) č. 1954/2003 a (ES) č. 1224/2009 a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2371/2002 a (ES) č. 639/2004 a rozhodnutí Rady 2004/585/ES (Úř. věst. 2013, L 354, s. 22) (dále jen „základní nařízení o SRP“).

⁷ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

7. Podle základního nařízení o SRP se to, co pro danou populaci představuje MSY, a jak jej dosáhnout, vypočítává na základě „nejlepšího dostupného vědeckého poradenství“⁸, a v případě nedostatku příslušných vědeckých údajů, na základě přístupu předběžné opatrnosti⁹. Jak se všichni účastníci řízení v projednávané věci shodují, doporučení, které konkrétně pro Evropskou komisi připravila Mezinárodní rada pro průzkum moří (dále jen „ICES“) a týká se čtyř dotčených populací, zohlednilo oba tyto přístupy. Není tedy sporu o tom, že jak „nejlepší dostupný vědecký poradenství“, tak přístup předběžné opatrnosti, na jehož základě ICES své doporučení vypracovala, ukázaly, že TAC pro čtyři dotčené populace ve vodách kolem Irska musí být pro rok 2020 stanoven *na nulu*, aby bylo v budoucnu dosaženo MSY těchto populací¹⁰.

8. Rovněž není sporu o tom, že přítomnost populací s „nulovým odlovem“ ve spojení s „povinností vykládky“ ve „smíšeném rybolovu“¹¹ vede k souvisejícímu problému „blokačních druhů“ a povinnosti přimět rybářská plavidla k ukončení činnosti ve značném předstihu před tím, než odloví své hlavní přidělené kvóty. Tento jev si zaslouží objasnění. Smíšenou rybolovnou oblastí se rozumí oblast, v níž se vyskytuje více druhů ryb a při rybolovu v níž je pravděpodobné, že dojde ve stejné rybolovné operaci k odlovu různých druhů. „Povinnost vykládky“ vyžaduje, aby si všechna rybářská plavidla ponechala všechny odlovené ryby na palubě, zaznamenávala tyto ryby a započítávala je do kvót, které se na tyto populace vztahují¹². V praxi kombinace těchto prvků znamená, že populace s nulovým TAC mohou, jakmile jsou odloveny ve smíšeném rybolovu, často jako vedlejší úlovek, „blokovat“ rybolov jiných populací, ačkoliv je skutečným cílem jiná populace. Vedlejší úlovek populace s nevyčerpanou (nebo nulovou) kvótou tak může mít za následek „blokování“ rybolovu tím, že vyžaduje ukončení činnosti v dostatečném předstihu před tím, než jsou odloveny hlavní přidělené kvóty.

9. S ohledem na tento problém a po obdržení doporučení o nulovém odlovu čtyř dotčených populací si Komise vyžádala další radu ICES týkající se konkrétně množství vedlejšího úlovku čtyř dotčených populací, které jsou odloveny při rybolovu „cílové“ populace ve smíšeném rybolovu. Jak název napovídá, cílová populace je druhem populace, kterou rybářské plavidlo, když vypluje na moře, hodlá během konkrétní rybolovné operace odlovit. Ryba, která v jeho sítích skončí nehodou nebo náhodou, je vedlejším úlovkem.

10. V souladu s požadavkem Komise¹³ ICES poskytla odhady toho, kolik [jedinců] čtyř dotčených populací by pravděpodobně bylo odloveno jako vedlejší úlovek, pokud by byl během roku 2020 ve smíšeném rybolovu ve vodách kolem Irska u určité cílové populace rybolov na úrovni TAC. Je

⁸ – Jak vyplývá například z čl. 3 písm. c) základního nařízení o SRP.

⁹ – Podle čl. 4 odst. 1 bodem 8 základního nařízení o SRP přístupem předběžné opatrnosti v oblasti řízení rybolovu se rozumí „přístup, podle kterého by nedostatek příslušných vědeckých údajů neměl být důvodem k odložení nebo nepřijetí řídicích opatření pro zachování cílových druhů, přidružených nebo závislých druhů a necílových druhů a jejich životního prostředí“.

¹⁰ – Toto doporučení ICES vysvětluje, že doporučení nulového TAC pro dvě populace tresky obecné a pro populaci tresky bezvousé vycházelo z přístupu MSY, zatímco doporučení nulového TAC pro populaci platýse bylo založeno na přístupu předběžné opatrnosti. Je však třeba zdůraznit, jak dosvědčuje doporučení ICES obsažené v soudním spise a jak na jednání potvrdila Rada a Komise, že i kdyby byly pro čtyři dotčené populace použity úrovně TAC na úrovni MSY, tyto populace by stále zůstaly pod limitním referenčním bodem biomasy reprodukcující se populace. Jinými slovy, pod bodem, za nímž je míra reprodukce těchto populací považována za zhoršenou. Je tedy možné dojít k závěru, že by trvalo více než jeden rok, než by se TAC pro čtyři dotčené populace zvýšil na úroveň vyšší než nula.

¹¹ – Článek 15 základního nařízení o SRP.

¹² – Podle předchozího základního rámce SRP stanoveného nařízením (ES) č. 2371/2002 ze dne 20. prosince 2002 o zachování a udržitelném využívání rybolovných zdrojů v rámci společné rybářské politiky (Úř. věst. 2002, L 358, s. 59; Zvl. vyd. 04/05, s. 460) nebyla plavidla povinna přestat lovit, jakmile byla jejich kvóta pro jednu z těchto populací vyčerpána. Místo toho mohli pokračovat v lovu jiných cílových populací. Pokračovali proto v odlovu populací, pro které již byly kvóty vyčerpány, i když tyto úlovky nemohli legálně vyložit. Úlovky přesahující kvótu byly předmětem výmětu. Se zavedením povinnosti vykládky již tato praxe výmětu nechtěných úlovků není možná.

¹³ – V souhrnu se otázka, kterou Komise položila ICES, soustředila na toto: pokud dochází k rybolovu cílové populace X (například tresky jednoskvrnné) ve smíšených rybolovných oblastech Y, kolik vedlejších úlovků jiného druhu populace (například tresky obecné) skončí pravděpodobně v sítích rybářů EU, pokud bude odloveno množství dosahující maximálního TAC cílové populace?

důležité uvést, že stanovisko ICES netvrdilo, že takové úrovně vedlejších úlovků jsou v souladu s dosažením MSY čtyř dotčených populací, kdyby uvedené populace byly odloveny pouze jako vedlejší úlovek. Příslušné odhady ICES představovaly pouze matematický odhad tohoto orgánu, pokud jde o množství každé z těchto čtyř populací, které by byly nevyhnutelně odloveny, pokud by byla cílem jiná populace.

11. Ve svém nařízení z roku 2020 Rada na základě těchto odhadů stanovila rybolovná práva na rok 2020 pro čtyři dotčené populace na úrovních vyšších než nula, na úrovních, které ICES odhadla jako nevyhnutelný vedlejší úlovek při smíšeném rybolovu, nebo pod těmito úrovněmi.

12. Na základě ročního TAC stanoveného Radou na rok 2020 a příslušných kvót přidělených Irsku vydal ministr zemědělství, potravinářství a moře (dále jen „ministr“) měsíční oznámení o řízení rybolovu podle čl. 12 odst. 1 Sea-Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006 (zákon o mořském rybolovu a námořní jurisdikci z roku 2006). Tato oznámení stanoví množství dotčených čtyř rybích populací, která mohou irská plavidla v každém měsíci roku 2020 vyložit.

13. Friends of the Irish Environment CLG (dále jen „žalobkyně“) podala proti těmto oznámením vydaným ministrem v Irsku žalobu. V zásadě jde o to, že stanovením TAC čtyř dotčených populací na rok 2020 na úrovni vyšší než nula Rada porušila základní nařízení o SRP a zejména cíl MSY 2020 obsažený v čl. 2 odst. 2 uvedeného nařízení. Oznámení ministra by tak byla neplatná.

14. Ministr svůj postup (a tím i úrovně TAC ze strany Rady) obhájí mimo jiné tím, že základní nařízení o SRP je třeba číst společně s nařízením (EU) 2019/472¹⁴. Toto posledně uvedené nařízení je nástrojem stejné hierarchické úrovně, který výslovně uznává obtížnost rybolovu ve smíšených rybolovných oblastech a související problém spočívající ve vyhnutí se „blokačním druhům“. Tvrdí, že nařízení o západních vodách mělo za následek povolení stanovení TAC u populací, pro které bylo vydáno doporučení k nulovému odlovu, na úrovni vyšší než nula, v případech, v nichž by se tím do určité míry „zamezilo blokaci“.

15. Na tomto skutkovém a právním základě se High Court (Vrchní soud, Irsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Je za situace, kdy došlo k nahrazení nařízení z roku 2020 nebo pozbytí účinnosti vnitrostátních prováděcích opatření, podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávané věci nezbytné?
- 2) Je příloha IA [nařízení z roku 2020] s ohledem na účel a cíle [základního nařízení o SRP], a konkrétně čl. 2 odst. 1 a [...] 2 [tohoto nařízení], včetně cíle zakotveného v čl. 2 odst. 2 druhé větě a zásad řádné správy stanovených v [čl.] 3 písm. c) a d) [základního] nařízení o SRP (včetně rozsahu, v němž se [základní] nařízení o SRP vztahuje na populace vyžadující uplatňování přístupu předběžné opatrnosti), vykládané ve spojení s články 9, 10, 15 a 16 nařízení o SRP a body odůvodnění [tohoto nařízení], jakož i články 1, 2, 3, 4, 5, 8 a 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady [(EU)] 2019/472 [ze dne 19. března 2019], kterým se zavádí víceletý plán pro populace druhů lovených v západních vodách [a přilehlých vodách a pro rybolov využívající tyto populace, o změně nařízení (EU) 2016/1139 a (EU) 2018/973, a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 811/2004, (ES) č. 2166/2005, (ES) č. 388/2006, (ES)

¹⁴ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/472 ze dne 19. března 2019, kterým se zavádí víceletý plán pro populace druhů lovených v západních vodách a přilehlých vodách a pro rybolov využívající tyto populace, o změně nařízení (EU) 2016/1139 a (EU) 2018/973, a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 811/2004, (ES) č. 2166/2005, (ES) č. 388/2006, (ES) č. 509/2007 a (ES) č. 1300/2008 (Úř. věst. 2019, L 83, s. 1) (dále jen „nařízení o západních vodách“).

č. 509/2007 a (ES) č. 1300/2008 (Úř. věst. 2019, L 83, s. 1)] (dále jen ‚nařízení o západních vodách‘), neplatná v rozsahu, v jakém celkové přípustné odlovy [TAC] stanovené nařízením z roku 2020 nejsou v souladu s doporučením pro nulový odlov pro [MSY] vydaným [ICES] pro určité druhy?“

16. Vyjádření předložily žalobkyně, Irsko, Rada, jakož i Evropská komise. Tyto účastnice řízení, doplněné Evropským parlamentem, přednesly ústní vyjádření na jednání, které se konalo 16. března 2023.

III. Analýza

A. Úvod

17. Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda je nařízení z roku 2020 platné v rozsahu, v němž stanoví rybolovná práva pro čtyři dotčené populace ve vodách kolem Irska na úrovni vyšší než nula¹⁵. Odpověď na tuto otázku by tomuto soudu umožnila rozhodnout o platnosti vnitrostátních opatření, kterými byly tyto kvóty v Irsku přiděleny. Nařízení z roku 2020 však lze považovat za platné pouze v případě, že bylo přijato v mezích případné posuzovací pravomoci, kterou unijní normotvůrce přenechal Radě. Analýza Soudního dvora tedy musí začít otázkou, zda základní nařízení o SRP ponechává Radě posuzovací pravomoc stanovit roční rybolovná práva pro čtyři dotčené populace na úrovních nad nulou. Pokud, jak navrhu, musí být odpověď na tuto otázku záporná, ve druhém kroku bude Soudní dvůr muset posoudit, zda tento závěr ovlivňují jiné prvky „primárního práva SRP“, jako je nařízení o západních vodách.

18. Nejprve se tedy budu zabývat rámcem Smlouvy, v němž se tento spor odehrává (B). Zde se pokusím vysvětlit, proč platnost nařízení z roku 2020 a způsob přezkumu, který má Soudní dvůr k jeho posouzení uplatnit, závisí na výkladu dvou v tomto případě dotčených nařízeních: základního nařízení o SRP a nařízení o západních vodách. Poté přejdu k výkladu těchto předpisů (C). Nejprve vysvětlím, proč se domnívám, že základní nařízení o SRP neponechalo Radě žádnou možnost odchýlit se od doporučení ohledně úlovku, které v tomto případě při určování TAC pro vedlejší úlovky ve smíšeném rybolovu obdržela (C1). Poté posoudím, zda byla tato regulatorní volba nařízením o západních vodách vůbec ovlivněna (C2). Teprve poté přejdu ve světle svých závěrů k posouzení platnosti nařízení z roku 2020 (D1). Soudnímu dvoru však také nabídnu alternativní cestu, pokud nebude souhlasit s mým závěrem, že nařízení o západních vodách se od jasného mandátu stanoveného základním nařízením o SRP neodchylovalo (D2). Vzhledem k tomu, že v obou případech docházím k závěru, že nařízení z roku 2020 je neplatné, stručně nastíním potřebu účinky uvedeného nařízení přesto zachovat (E).

B. Rámcem Smlouvy a příslušný standard přezkumu

19. Článek 43 SFEU stanoví právní základ pro přijímání opatření, kterými se zřizuje a řídí SRP. Článek 43 odst. 2 pro přijímání legislativních aktů v oblasti rybolovu stanoví řádný legislativní postup; ten je třeba používat pro všechna politická rozhodnutí vyhrazená pro unijního normotvůrce¹⁶. Ustanovení čl. 43 odst. 3 naopak stanoví zvláštní legislativní postup, který Radě

¹⁵ – To bylo jádrem druhé otázky předkládajícího soudu, kterou Komise i Rada navrhly přeformulovat. Soudní dvůr mě o stanovisko k první otázce nepožádal.

¹⁶ – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 26. listopadu 2014, Parlament a Komise v. Rada (C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400, bod 48).

umožňuje přijímat akty na návrh Komise. Toto ustanovení lze použít k přijetí zvláštních opatření v něm uvedených, včetně stanovení „rybolovných práv“, tedy stanovení TAC pro konkrétní populaci.

20. Vztah mezi těmito ustanoveními je poněkud zvláštní¹⁷. V oblasti rybolovu je pravomoc Rady založena přímo na Smlouvě. Jako taková může přijímat opatření na základě čl. 43 odst. 3 SFEU, i když ji k tomu žádný legislativní akt přijatý podle čl. 43 odst. 2 SFEU nezmocňuje¹⁸. Článek 43 odst. 3 SFEU však Radě neumožňuje určovat základní politická rozhodnutí v oblasti SRP. Tyto volby je třeba učinit v legislativním postupu podle čl. 43 odst. 2 SFEU¹⁹. Pokud normotvůrce stanovil cíle rybářské politiky na základě uvedeného článku, tato politická rozhodnutí Radu zavazují při přijímání aktů na jeho základě. Ačkoliv tedy čl. 43 odst. 2 a 3 SFEU, přísně vzato, nejsou ve stejném vzájemném vztahu, jako by byly základní akty a prováděcí akty, akty přijaté na základě čl. 43 odst. 2 SFEU určují pravomoci Rady jednající podle čl. 43 odst. 3 SFEU²⁰.

21. Posouzení platnosti aktu Rady, kterým se stanoví roční rybolovná práva, tedy začíná určením rozsahu, v jakém unijní normotvůrce již sám v této věci přijal právní předpisy podle čl. 43 odst. 2 SFEU²¹. Zahrnuje posouzení, případně jaký druh posuzovací pravomoci, Radě poskytuje politický rámec stanovený unijním normotvůrcem.

22. V tomto případě jsou sporné tři akty: základní nařízení o SRP a nařízení o západních vodách podle čl. 43 odst. 2 SFEU a nařízení z roku 2020 podle čl. 43 odst. 3 SFEU.

23. Při přezkumu platnosti nařízení z roku 2020 ve vztahu k základnímu nařízení o SRP a nařízení o západních vodách se metoda přezkumu, kterou má Soudní dvůr použít, bude lišit v závislosti na tom, zda napadené „rozhodnutí“ (tedy rozhodnutí o stanovení TAC pro čtyři dotčené populace v úrovních nad nulou) bylo nebo nebylo v mezích posuzovací pravomoci Rady. Pokud unijní zákonodárce neposkytl Radě možnost volby provést jakékoli vyvažování při určování a přidělování TAC od roku 2020 dále, pak pouhé zjištění, že se Rada odchýlila od legislativní volby, má za následek neplatnost jejího rozhodnutí. Naopak, pokud by Rada byla oprávněna vyvážit cíl dosažení MSY pro vedlejší úlovky ve smíšeném rybolovu s jinými cíli SRP a v případě potřeby se odchýlit od doporučení nulového TAC vydaného ICES, pak by platnost jejího rozhodnutí závisela na tom, zda překročila meze posuzovací pravomoci, jež jí byla ponechána²². Míra přezkumu, kterou má Soudní dvůr uplatnit, by v takovém případě závisela na rozsahu posuzovací pravomoci ponechané Radě, jakož i na složitosti posouzení, jež Rada musela provést²³.

¹⁷ – Předchůdce těchto článků, článek 37 SES, obsahoval pouze jeden právní základ pro přijímání aktů SRP.

¹⁸ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. září 2016, Německo v. Parlament a Rada (C-113/14, EU:C:2016:635, body 58 a 59). Analogicky viz také rozsudek ze dne 24. listopadu 2022, Parlament v. Rada (Technická opatření týkající se rybolovných práv) (C-259/21, EU:C:2022:917, bod 74), jenž vysvětluje, že pravomoc svěřená Komisi přijímat akty v přenesené pravomoci na základě základních nařízení v oblasti rybolovu nicméně nebrání Radě přijmout na základě své pravomoci podle čl. 43 odst. 3 SFEU, technická opatření týkající se otázek obdobných těm, na které se vztahuje přenesená pravomoc Komise.

¹⁹ – Viz rozsudek ze dne 1. prosince 2015, Parlament a Komise v. Rada (C-124/13 a C-125/13, EU:C:2015:790, bod 48) s poznámkou, že „[p]řijetí ustanovení uvedených v čl. 43 odst. 2 SFEU totiž nevyhnutelně předpokládá posouzení, zda jsou uvedená ustanovení ‚nezbytná‘ pro sledování cílů společných politik upravených Smlouvou o FEU, takže jde o politické rozhodnutí, které musí být vyhrazeno unijnímu zákonodárci“.

²⁰ – Viz rozsudek ze dne 1. prosince 2015, Parlament a Komise v. Rada (C-124/13 a C-125/13, EU:C:2015:790, body 54 a 58).

²¹ – Jak vysvětlil Soudní dvůr, Rada musí jednat nejen v mezích svých pravomocí podle čl. 43 odst. 3 SFEU, ale také v rámci stanoveném primárním právem SRP. Viz rozsudek ze dne 1. prosince 2015, Parlament a Komise v. Rada (C-124/13 a C-125/13, EU:C:2015:790, body 58 a 59).

²² – Ve stejném duchu viz stanovisko generálního advokáta Wahla ve spojených věcech Parlament a Komise v. Rada (C-124/13 a C-125/13, EU:C:2015:337, bod 89) s poznámkou, že „rozsah prostoru pro uvážení (ať již větší či menší), který Rada používá při přijímání opatření podle čl. 43 odst. 3 SFEU, na tom, kolik volnosti se unijní normotvůrce rozhodl Radě ponechat“.

²³ – Viz například rozsudek ze dne 30. dubna 2019, Itálie v. Rada (Rybolovná práva pro mečouna obecného ve Středozemním moři) (C-611/17, EU:C:2019:332, body 57 a 58 a citovaná judikatura).

24. Hlavní výzvou je tedy určit, jak velký prostor unijní normotvůrce Radě ponechal, pokud jde o stanovení TAC pro vedlejší úlovky ve smíšeném rybolovu.

C. Výklad primárního práva SRP

1. Politický rámec základního nařízení o SRP

25. Základní nařízení o SRP představuje reakci unijního normotvůrce na nadměrný rybolov v unijních vodách. Ve své zelené knize z roku 2009, která předcházela návrhu základního nařízení o SRP, Komise uvedla, že „[předchozí] SRP nefunguje dostatečně dobře“, a varovala, že ekologická a udržitelná vize SRP „nemá téměř nic společného se současnou realitou nadměrného odlovu [...] a klesajícího objemu ryb ulovených evropskými rybáři“²⁴.

26. Ve svém legislativním návrhu tak Komise vysvětlila, že celkovým cílem zamýšleného rámce „je zajistit, aby činnosti rybolovu a akvakultury poskytovaly dlouhodobě udržitelné podmínky životního prostředí, které jsou předpokladem k dosažení hospodářsky a sociálně udržitelného odvětví rybolovu přispívajícího k dostupnosti potravin“²⁵. Jinými slovy, základní nařízení o SRP bylo navrženo s cílem přeorientovat SRP směrem k dlouhodobému cíli *udržitelné* rybolovné činnosti.

27. Tato politická volba je vyjádřena v článku 2 základního nařízení o SRP. Článek 2 odst. 1 tohoto nařízení, který stanoví cíle (revidované) SRP, zdůrazňuje potřebu dlouhodobé perspektivy a odkazuje jak na environmentální, tak na sociálně ekonomické zájmy. V tomto ohledu uvádí, že cílem SRP je zajistit, „aby rybolov a akvakultura byly *dlouhodobě* udržitelné z hlediska životního prostředí a byly řízeny způsobem, jenž je v souladu s cílem dosažení přínosů v hospodářské a sociální oblasti a v oblasti zaměstnanosti“²⁶.

28. Podle čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP je účelem řízení rybolovu „zajistit, aby využívání živých biologických mořských zdrojů obnovilo a zachovalo stavy lovených druhů *nad úrovními, které mohou poskytnout maximální udržitelný výnos*“²⁷. Druhý pododstavec čl. 2 odst. 2 pak doplňuje cílové datum pro dosažení tohoto cíle: „pokud možno postupně a přírůstkově dosaženo míry využití pro maximální udržitelný výnos do roku 2015 a pro všechny populace *nejpozději do roku 2020*“²⁸. Článek 2 odst. 5 tohoto nařízení následně stanoví další cíle SRP, včetně cíle „zajistit podmínky pro hospodářsky životaschopné a konkurenceschopné rybolovné [...] odvětví [...]“ (čl. 2 odst. 5 písm. c)) a „přispívat k přiměřené životní úrovni pro ty, kdo závisejí na rybolovných činnostech s ohledem na pobřežní rybolov a sociálně ekonomické aspekty (čl. 2 odst. 5 písm. f)).“

²⁴ – Zelená kniha Komise, Reforma společné rybářské politiky (COM(2009)163 final) ze dne 22. dubna 2009, s. 4-5. Nebylo to poprvé, co si Komise zoufala nad stavem zdrojů ryb Evropské unie: ve své publikaci z roku 1994 tato instituce poznamenala, že „příliš mnoho rybářů loví příliš málo ryb, přičemž je odloveno příliš mnoho mladých, nedospělých ryb. Zvýšená poptávka veřejnosti, tlak na rybáře, aby pokryli rostoucí investiční náklady, a vývoj stále sofistikovanějších zařízení, jako jsou sonar a radar, které jsou schopny přesněji určit hejna ryb, zvýšily tlak na vzácný zdroj“ (Evropská komise, Generální ředitelství pro námořní záležitosti a rybolov, generální sekretariát, Nová společná rybářská politika, Úřad pro publikace Evropských společenství, Lucemburk, 1994, s. 13).

²⁵ – Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společné rybářské politice, (COM(2011) 425 final), 13. července 2011, s. 6.

²⁶ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

²⁷ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

²⁸ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

29. Článek 2 základního nařízení o SRP ve svém celku jistě umožňuje vyvažování konkurenčních ideálů udržitelnosti a řízení rybolovu na straně jedné s hospodářskými a sociálními cíli společenství, jejichž živobytí je na moři závislé, na straně druhé. Je-li tak Rada pověřena určováním a přidělováním rybolovných práv, má, pokud jde o posuzování konkurenčních zájmů obsažených v článku 2 základního nařízení o SRP, v zásadě určitou posuzovací pravomoc.

30. Podle mého názoru však čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP tyto prvky posuzovací pravomoci, které se týkají rozhodnutí, zda a do kdy dosáhnout úrovně MSY pro populace, na něž se vztahuje základní nařízení o SRP, Radě od roku 2020 odebral. Skutečně se domnívám, že stanovením pevné lhůty normotvůrce zamýšlel zabránit Radě v tom, aby upřednostnila krátkodobé hospodářské zájmy před zastřešujícím dlouhodobým cílem postupné obnovy a udržení populací ryb nad úrovní biomasy, která je schopna produkovat MSY. Unijní normotvůrce to vyřešil způsobem, který se podobá příslibu „od pondělí už žádná čokoláda“; pokud totiž pondělí není chápáno jako pevně stanovená lhůta, člověk bude jíst čokoládu dál a pondělí nikdy nenastane.

31. K zajištění takové odpovědnosti zavazuje čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP Radu dvěma způsoby. Za prvé, cíl MSY nelze *po roce 2020* obejít (a). Za druhé se tento cíl týká *všech populací*, bez ohledu na to, zda jsou v určitých rybolovných operacích označovány jako „cílová populace“ nebo jako „vedlejší úlovky“ (b).

a) Rok 2020 jako pevné datum

32. Pokud jde o rok 2020, čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP patrně stanoví pevné datum, tedy rok 2020. Toto ustanovení vylučuje odchýlení se od legislativního rozhodnutí dosáhnout od roku 2020 MSY. Jinými slovy, až do tohoto roku bylo stále možné vyvážit cíl dosažení MSY s jinými sociálně ekonomickými cíli. Od tohoto roku však tato možnost odpadla a s ní i možnost Rady se při stanovování svých ročních TAC od cíle dosažení MSY odchýlit. Jinými slovy, s ohledem na čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP se jeví, že unijní normotvůrce měl za cíl vyloučit možnost, aby krátkodobé sociálně ekonomické tlaky po roce 2020 převážily nad dosažením dlouhodobých cílů udržitelnosti.

33. Tento výklad podporuje bod 7 odůvodnění základního nařízení o SRP, podle kterého může být dosažení MSY odloženo k datu po původním cílovém datu roku 2015 pouze v tom případě, kdy by její dosažení do tohoto roku vážným způsobem ohrozilo sociální a hospodářskou udržitelnost dotčených rybářských loďstev. Proto již nelze takové obavy brát v úvahu po roce 2020.

34. Podle mého názoru je vyloučení cíle MSY z vyvažování, které při stanovování ročních rybolovných práv provádí Rada, rovněž v souladu s „prvním a celkovým cílem“ (jak jej ve svých písemných vyjádřeních nazvala Rada), uvedeným v čl. 2 odst. 1 základního nařízení o SRP. Vyžaduje, aby bylo v *dlouhodobém horizontu* dosaženo ekologicky udržitelného rybolovu. Sama Komise v minulosti poznamenala, že rybolov na úrovních MSY je pro odvětví rybolovu z dlouhodobého hlediska ve skutečnosti *výnosnější* než neustálé podkopávání těchto úrovní²⁹. Oddělení krátkodobých sociálně ekonomických cílů od rozhodnutí o opatřeních k dosažení cíle

²⁹ – V tomto ohledu viz sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu, Provádění udržitelnosti v rybolovu EU pomocí maximálního udržitelného výnosu [COM(2006) 360 final], 4. července 2006, bod 2.2: „Rybolovem na úrovni maximálního udržitelného výnosu by se snížily náklady a zvýšila by se ziskovost odvětví rybolovu, protože se snižuje intenzita rybolovu (a s tím spojené náklady například na palivo) potřebná k odlovení jedné tuny ryb. Rozhodnutí členských států a těch, kteří se rybolovem živí, se usnadní tím, že bude možné lovit větší množství ryb a odvětví rybolovu bude prosperovat.“

MSY proto z dlouhodobého hlediska slouží nejen environmentálním cílům SRP, ale také jejím hospodářským cílům, sociálním cílům, cílům v oblasti zaměstnanosti a cílům v oblasti zásobování potravinami.

35. Na jednání žalobkyně navrhl, aby byl tento závěr podpořen rovněž kontextovými prvky obsaženými v základním nařízení o SRP. V tomto ohledu bych chtěla Soudní dvůr upozornit na odkazy na čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP obsažené v jiných ustanoveních tohoto nařízení: na toto ustanovení je konkrétně odkazováno vždy, když se jeví, že toto nařízení stanoví zvláštní styl řízení rybolovu, při kterém by k dalšímu vyvažování docházet nemělo. Článek 16 odst. 4 základního nařízení o SRP, který upravuje stanovení rybolovných práv, tak odkazuje pouze na čl. 2 odst. 2 tohoto nařízení. Naproti tomu obecnější odkaz na článek 2 uvedeného nařízení se používá vždy, když se jeví jako nezbytný přístup, který vyvažuje *všechny* cíle SRP³⁰.

b) „Všechny populace“

36. Cíl MSY, kterého má být dosaženo do roku 2020, se podle druhého pododstavce čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP vztahuje na „všechny populace“³¹. Prosté znění tohoto ustanovení stanoví jasnou a závaznou povinnost lovit „všechny populace“ (to znamená jak cílové populace, tak vedlejší úlovky), bez rozdílu, na úrovních MSY 2020³². Souhlasím s postojem žalobkyně, že neexistuje žádný jiný věrohodný způsob interpretace této definice, protože jinak by Soudní dvůr neúmyslně přepsal definici „populace“, jak je uvedena v základním nařízení o SRP³³. Prosté čtení čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP proto neumožňuje rozlišovat mezi „cílovou populací“ a „populací odlovenou jako vedlejší úlovek“, což se Rada snaží do tohoto nařízení začlenit.

37. K tomuto závěru mě dále vede stanovisko Evropského parlamentu, který na jednání uvedl, že do čl. 2 odst. 2 realisticky nelze výkladem vložit *žádné výjimky* z tohoto pravidla, ať už v rámci tohoto ustanovení nebo z jiných částí základního nařízení o SRP.

c) Měl by být čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP vykládán odlišně, pokud jde o smíšené rybolovné oblasti?

38. Rada a Komise v zásadě sdílejí výše uvedený výklad závazného cíle, na který se nevztahují žádné výjimky. Jejich argument, jenž je založen na výkladu čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP, který pro rybolov čtyř dotčených populací stanoví jak pevný rozsah („všechny populace“), tak i konečné datum (rok 2020), však vede k neudržitelným praktickým problémům. Tito

³⁰ – Kromě článku 16 základního nařízení o SRP na čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP konkrétně odkazují ustanovení o zásadách a cílech víceletých plánů (článek 9) a řízení populací společného zájmu (článek 33) a lze je tedy chápat tak, že jako způsob fungování nařizují udržitelnost životního prostředí. Vzhledem k tomu, že žádný další odkaz na jiné cíle vyvažování uveden není, nevidím žádnou podporu argumentu, že Rada má při vyvažování cíle MSY 2020 s jinými cíli posuzovací pravomoc. Porovnejte to například s opatřeními pro zachování zdrojů (články 6 a 11); obsahy víceletých plánů (článek 10); vnitrostátními opatřeními (články 19 a 20); závazky Evropské unie v rámci mezinárodních organizací pro rybolov (článek 29); organizací společného rybářského trhu (článek 35); nebo finanční pomocí Evropské unie (článek 40). Kde tato ustanovení odkazují zpět na cíle SRP, odkazují obecně na článek 2 základního nařízení o SRP, a tedy na všechny konkurující si cíle v něm obsažené. Zde bych tvrdila, že Rada má při vyvažování těchto protichůdných zájmů, které považuje za nezbytné, určitou posuzovací pravomoc.

³¹ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

³² – Neexistuje žádný vážný argument, který by vysvětloval změnu v jazykovém významu textu mezi rokem 2013 a současností a nemáme před sebou zákon z doby vlády Jindřicha VII., jehož slavný příklad vyžadoval, aby člen královské domácnosti obviněný ze spiknutí za účelem vraždy krále nebo jakéhokoli pána říše byl souzen porotou „dvanácti smutných mužů“. Jak vysvětlil lord Leggatt: „Slovo ‚smutný‘ pak znamená střízlivý a zdrženlivý. Bylo by absurdní, kdyby běžný význam slova později změnil výklad zákona tak, že porota se musí skládat z dvanácti ubohých jednotlivců.“ Nejvyšší soud Spojeného království, News Corporation UK & Ireland Ltd (odvolatel) v. Commissioners for His Majesty's Revenue and Customs (odpůrce), [2023] UKSC 7, bod 82.

³³ – Článek 4 odst. 14 základního nařízení o SRP odkazuje na „populaci“ jako na „biologické mořské zdroje, které se vyskytují v dané oblasti řízení“.

účastníci zejména tvrdí, že v důsledku kombinace smíšeného rybolovu, TAC s nulovým odlovem a povinnosti vykládky by neumožnění jakékoli odchylky od cíle MSY 2020 pro populace s nulovým odlovem „blokovalo“ rybářská loďstva působící ve smíšeném rybolovu. V souladu s tím by měl být čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP vykládán tak, že umožňuje vyloučení vedlejších úlovků z povinnosti MSY ve smíšeném rybolovu, pokud by stanovení nulových cílů pro tyto populace vyžadovalo, aby loďstva předčasně ukončila své rybolovné operace týkající se cílové populace.

39. Jsem toho názoru, že text základního nařízení o SRP možnost takového výkladu nenaznačuje. Při jednání účastníci nebyli na dotaz schopni odkázat na konkrétní článek, který by poskytl možnost učinit takové rozlišení. Ve skutečnosti celé základní nařízení o SRP pouze dvakrát odkazuje na „vedlejší úlovky“, a to pouze na místech, která nesouvisejí s otázkou, zda by se povinnost MSY měla nebo neměla vztahovat na vedlejší úlovky ve smíšených rybolovných oblastech³⁴. Navíc formulace obsažená v čl. 16 odst. 4 základního nařízení o SRP, podle které „rybolovná práva se stanoví v souladu s cíli stanovenými v čl. 2 odst. 2“, obsahuje formulaci „v souladu s“ právě za účelem zdůraznění povinného spojení mezi stanovením TAC a zajištěním toho, aby úroveň MSY bylo pro všechny populace dosaženo nejpozději do roku 2020. Ani toto ustanovení tedy nerozlišuje mezi „cílovou populací“ a „populací odlovenou jako vedlejší úlovek“.

40. Na povinnost vykládky, na kterou se odvolávají někteří účastníci, se za účelem umožnění odlišného zacházení s vedlejšími úlovkami ve smíšeném rybolovu odvolávat nelze. To je podpořeno bodem 32 odůvodnění základního nařízení o SRP, který vysvětluje, že zvýšení TAC z důvodu povinnosti vykládky by mělo být možné pouze „[s] výhradou vědeckého poradenství a *aniž byly ohroženy cíle maximálního udržitelného výnosu*“³⁵. Opět se nepředpokládá žádný rozdíl mezi těmito dvěma populacemi.

41. Jak poznamenalo Irsko, možnost rozlišovat mezi nimi nemůže být realisticky založena ani na čl. 9 odst. 5 základního nařízení o SRP. Vysvětlím to při posuzování dopadu nařízení o západních vodách (viz bod 47 tohoto stanoviska).

d) Dílčí závěry

42. Lze učinit závěr, že čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP zavazuje členské státy k rybolovu všech populací *bez výjimky* na úrovních MSY nejpozději od roku 2020. Základní nařízení o SRP proto Radě neponechalo žádnou posuzovací pravomoc, v jejímž rámci by se při stanovování rybolovných práv ve smíšeném rybolovu mohla ve vztahu k vedlejším úlovkům od povinnosti MSY odchýlit.

³⁴ – Základní nařízení o SRP v bodě 29 odůvodnění odkazuje na „vedlejší úlovky“, když hovoří o možnosti členských států započítat „druh[y] uloven[é] jako vedlejší úlovek oproti kvótě cílového druhu“. Tato možnost je naopak obsažena v čl. 15 odst. 8 základního nařízení o SRP a umožňuje členským státům odečíst ze své kvóty cílové populace „úlovky druhů podléhajících povinnosti vykládky, které přesahují rámec kvót příslušných populací, nebo úlovky druhů, k nimž daný členský stát nemá žádné kvóty [...] [za předpokladu], že populace necílových druhů se nachází v bezpečných biologických mezích“. Jak jsem však vysvětlila výše, a jak na jednání potvrdila Rada a Komise, doporučení ICES pro čtyři dotčené populace dokazuje, že žádná z těchto populací by pro rok 2020 nedosáhla bezpečných biologických limitů, i kdyby pro ně nebyly stanoveny žádné TAC. Jinými slovy, v projednávané věci by ani nebylo možné čl. 15 odst. 8 základního nařízení o SRP použít, pokud by byl zdrojem údajné posuzovací pravomoci Rady.

³⁵ – Kurzivou zvýraznila autorka stanoviska.

2. Dopad nařízení o západních vodách

43. Nařízení o západních vodách je víceletý plán ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. a) základního nařízení o SRP, přijatý na základě čl. 43 odst. 2 SFEU. Podle čl. 9 odst. 1 základního nařízení o SRP mají tyto plány zajistit cíl „obnovy a zachování stavů rybích populací nad úrovněmi, které jsou schopny poskytnout maximální udržitelný výnos v souladu s čl. 2 odst. 2“. Ačkoliv jsou tyto plány důležité pro dosažení cílů SRP, zejména proto, že vyvažují obecné zásady ochrany a udržitelnosti se sociálně ekonomickými cíli³⁶, cílem víceletých plánů není změnit, ale spíše umožnit dosažení cíle MSY 2020 stanoveného v čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP.

44. Nařízení o západních vodách stanoví víceletý plán pro správu západních vod, včetně oblasti kolem Irska³⁷. Článek 1 odst. 1 tohoto nařízení vyjmenovává druhy populací žijících při dně, které spadají do oblasti působnosti tohoto nařízení. Na základě čl. 1 odst. 4 tohoto nařízení se však toto nařízení vztahuje rovněž na vedlejší úlovky, které nejsou na seznamu uvedené a jsou odlovené při rybolovu prvně uvedených druhů populací³⁸. Z důvodu tohoto rozlišení také články 4 a 5 nařízení o západních vodách popořadě rozlišují cílové hodnoty pro „cílovou“ populaci na straně jedné³⁹ a populaci „odlovenou jako vedlejší úlovek“ na straně druhé. Posledně uvedené ustanovení stanoví, že řízení smíšeného rybolovu s ohledem na populace odlovené jako vedlejší úlovek „bere ohled na obtížnost souběžného rybolovu všech populací při MSY, zejména v situacích, kde to vede k předčasnému ukončení rybolovu“.

45. Lze uvedené ustanovení chápat tak, že mění zjištění (viz bod 42 tohoto stanoviska), že základní nařízení o SRP nařizuje, aby „všechny populace“ byly od roku 2020 loveny na úrovni MSY, ať už se jedná o „cílové“ populace nebo populace „odlovené jako vedlejší úlovek“? Podle mého názoru nikoliv.

a) Nařízení o západních vodách jako vyjádření čl. 9 odst. 5 základního nařízení o SRP

46. Na jednání Irsko uvedlo, že nařízení o západních vodách představuje vyjádření možnosti obsažené v čl. 9 odst. 5 základního nařízení o SRP, podle kterého víceleté plány mohou „řešit konkrétní problémy smíšeného rybolovu ve vztahu k dosahování cílů stanovených v čl. 2 odst. 2 pro směs populací, na které se plán vztahuje, pokud vědecké poradenství naznačuje, že zvýšení selektivity není dosažitelné.“

47. Bez ohledu na to, zda tomu tak je, či nikoli, čl. 9 odst. 5 základního nařízení o SRP nemohu chápat tak, že víceletým plánům umožňuje odchýlit se od cíle MSY 2020 uvedeného v čl. 2 odst. 2 tohoto nařízení pro konkrétní případ smíšeného rybolovu. Takový postup by byl nejen v rozporu s jasným zněním uvedeného ustanovení, ale byl by také v rozporu s logikou použití tohoto znění. Umožnění odlovu některých populací jako „vedlejšího úlovku“ navzdory vědeckému poradenství ohledně nulového TAC by znamenalo, že by Rada mohla stanovit rybolovná práva v rozporu se samotnými zásadami řádné správy věcí veřejných, které se unijní

³⁶ – Viz stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve spojených věcech Parlament a Komise v. Rada (C-124/13 a C-125/13, EU:C:2015:337, bod 73).

³⁷ – Oblast působnosti nařízení o západních vodách je stanovena v jeho čl. 2 odst. 1.

³⁸ – Ze čtyř populací dotčených v projednávané věci je pouze jeden druh populace [treska obecná (*Gadus morhua*)] v divizích ICES 7e–k uveden v čl. 1 odst. 1 nařízení o západních vodách. To znamená, že toto nařízení se použije na další tři dotčené populace pouze jako na vedlejší úlovky podle čl. 1 odst. 4 nařízení o západních vodách.

³⁹ – Podle článku 4 nařízení o západních vodách musí být u rybolovu cílových populací dosaženo cíle MSY 2020.

normotvůrce snažil do řízení SRP zakotvit⁴⁰. Proto možnost obsažená v čl. 9 odst. 5 základního nařízení o SRP, že víceleté plány mohou stanovit konkrétní cíle pro zachování druhů a opatření k řešení určitých problémů smíšeného rybolovu, nemůže Radě umožnit vynětí vedlejších úlovků z cíle MSY stanoveného v čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP.

b) Změnilo nařízení o západních vodách základní nařízení o SRP?

48. Rada a Komise ve svých písemných vyjádřeních vysvětlují, že nařízení o západních vodách je jak novějším, tak konkrétnějším aktem, v důsledku čehož by výkladová pravidla *lex posterior derogat legi priori* nebo *lex specialis derogat legi generali* vedla k závěru, že nařízení o západních vodách má před základním nařízením o SRP přednost. Tato výkladová pravidla totiž často řeší střet dvou pravidel stejného hierarchického postavení v právních řádech členských států. Je nesporné, že základní nařízení o SRP i nařízení o západních vodách jsou přijaty na základě téhož čl. 43 odst. 2 SFEU.

49. Za prvé však unijní právo nestanoví jasnou hierarchii mezi svými sekundárními právními normami⁴¹. Za druhé považují za nerozumné tyto typy výkladových pravidel uplatňovat mechanicky a bez jakéhokoli respektování zdůvodnění a podstaty dvou srovnávaných norem. V tomto ohledu, ačkoliv jsou založeny na stejném ustanovení Smlouvy, nejeví se mi, že by víceletý plán mohl mít stejně přesvědčivý charakter jako samotné základní nařízení o SRP. To je koneckonců právě tím právním předpisem, který stanoví rámec, v němž mají víceleté plány fungovat. V souladu s tím, ačkoliv mezi těmito dvěma nařízeními nemusí existovat žádný hierarchický vztah založený na právním základu na úrovni primárního práva, jistě existuje předpokládaná hierarchie na úrovni sekundárního práva.

50. Víceleté plány jsou stanoveny v člancích 9 a 10 základního nařízení o SRP a jsou jimi upraveny cíle vyjádřené v čl. 2 odst. 2 tohoto nařízení a mají pomoci jejich dosažení⁴². To znamená, že tyto plány mohou doplnit nebo upřesnit základní rámec stanovený základním nařízením o SRP, což ponechává velký prostor pro různá politická rozhodnutí; proto musí být tyto akty přijímány na základě čl. 43 odst. 2 SFEU. Bez ohledu na obsah víceletého plánu se však tento plán nemůže sám o sobě odchýlit od výslovného znění cílů základního nařízení o SRP.

51. Pokud by však tyto dva akty měly mít rovnocenné hierarchické postavení, bylo by možné základní nařízení o SRP pozměnit konkludentním nebo implicitním způsobem? Na jednání bylo možné nabýt dojmu, že Parlament tuto možnost podporuje. Vysvětlil, že zatímco znění čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP bylo jasné a bez výjimky, právní rámec se „vyvinul“ se vstupem nařízení o západních vodách v platnost. Jak Parlament poznamenal, zejména v souvislosti s povinností vykládky unijní normotvůrce již nepovažoval za proveditelné dodržet cíl MSY 2020 pro *všechny populace*. V souladu s tím se články 4 a 5 nařízení o západních vodách snažily rozlišovat mezi cílovou populací a populací odlovenou jako vedlejší úlovek, mimo jiné při stanovování rybolovných práv. Tato ustanovení tak „implicitně pozměnila“ (jak Parlament vysvětlil na jednání) čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP tím, že vedlejší úlovky z odkazu na „všechny populace“ v tomto ustanovení účinně vyňala. Výsledkem je rozdíl v cílech rybolovu pro cílové populace a populace odlovené jako vedlejší úlovek, přičemž pouze ty první jsou loveny na

⁴⁰ – Zásady řádné správy, podle kterých se SRP „musí“ řídit, podle čl. 3 odst. 1 písm. c) základního nařízení o SRP vyžadují „stanovení opatření v souladu s nejlepším dostupným vědeckým poradenstvím“.

⁴¹ – Viz analogicky rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 119) připomínající, že „vnitřní legalitu unijního aktu nelze zkoumat z hlediska jiného unijního aktu stejné právní síly, s výjimkou případu, že byl přijat na základě posledně uvedeného aktu nebo je v jednom z těchto dvou aktů výslovně stanoveno, že má přednost“.

⁴² – Viz v tomto ohledu čl. 9 odst. 1 základního nařízení o SRP, který vysvětluje účel víceletých plánů.

úrovni biomasy schopné obnovit MSY. Pokud je stejná populace odlovena jako vedlejší úlovek, stanovení TAC by pak nebylo omezeno cílem MSY 2020; stručně řečeno, Radě by byla „znovu udělena“ posuzovací pravomoc vyvážit [tento požadavek] s ostatními cíli SRP, alespoň pokud jde o omezený region západních vod⁴³.

52. Co představuje změnu pro účely unijního práva, není upraveno. Lze připustit, že jakmile se změni podstata aktu, došlo ke změně. Za tímto účelem může být vydán samostatný pozměňující akt. Je skutečně obvyklou praxí unijních orgánů, že nový akt, kterým se mění předchozí akt, výslovně identifikuje předchozí ustanovení, jež jsou měněna. Nicméně to přísně vzato není v případě aktů stejné hierarchické úrovně nutné.

53. Stejně tak neexistuje žádný ústavní požadavek uvedený v primárním či sekundárním právu EU, který by vyžadoval, aby změny v právních předpisech byly prováděny výslovně. Byť některé aspekty způsobu, jakým jsou právní akty měněny nebo rušeny, jsou stanoveny v průvodcích pro redakci⁴⁴ nebo v interinstitucionálních dohodách⁴⁵, tyto texty nicméně nejsou zákony. V souladu s tím zůstává *způsob*, jakým unijní normotvůrce při změně nebo rušení dřívějších právních předpisů postupuje, součástí jeho „parlamentní výsady“.

54. Někdo by se mohl ptát, proč by mělo záležet na tom, zda je změna provedena výslovně nebo implicitně, jestliže je důsledek právními předpisy v každém případě zamýšlen.

55. První a nejzřejmější obava je, že implicitní pozměňovací návrhy nejsou pro veřejnost transparentní. Tato zúčastněná strana musí alespoň obecně vědět, co v daném okamžiku představuje právo⁴⁶. To je jeden aspekt právního státu⁴⁷. Implikované pozměňovací návrhy bez vysvětlení jsou tak pravým nepřítelem transparentní normotvorby. Riskují tím ohrožení jistoty a předvídatelnosti již existujících vztahů a jejich souvisejících práv a povinností⁴⁸.

56. Za druhé bych tvrdila, že jeden důvod, proč trvat na výslovně uvedeném záměru změny zejména politických voleb spočívá v požadavku umožnit účast na legislativním procesu. To je důležitý aspekt demokratických společností. Pokud je unijní normotvůrce ohledně svých

⁴³ – Vzhledem k tomu, že se týká pouze určité oblasti, nařízení o západních vodách obecně nemůže pozměnit čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP jako takový. V nejlepším případě by mohlo zavést regionální odchylky od rámce stanoveného základním nařízením o SRP.

⁴⁴ – Viz například Společná praktická příručka Evropského parlamentu, Rady a Komise z roku 2016 pro osoby podílející se na redakci právních předpisů Evropské unie, 2016, bod 18.14 „má-li se změnit akt, musí to být zpravidla provedeno formální změnou“.

⁴⁵ – Viz například interinstitucionální dohoda ze dne 22. prosince 1998 o společných pokynech k redakční kvalitě právních předpisů Společenství (Úř. věst. 1999, C 73, s. 1; Zvl. vyd. 01/03, s. 39), body 18 a 21, která stanoví, že „[k]aždá změna aktu je zřetelně vyjádřena“ a „[n]eúčinné akty a ustanovení se výslovně zruší“.

⁴⁶ – I když reálně je plná transparentnost právního stavu nedosažitelným ideálem; viz v tomto ohledu analogicky ESLP, 10. listopadu 2005, Leyla Şahin v. Turecko (CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, § 91: „Je třeba mít také na paměti, že jakkoli jasně formulované právní ustanovení může být, jeho použití zahrnuje nevyhnutelný prvek soudního výkladu, protože vždy bude potřeba objasnění nejasných bodů a přizpůsobení konkrétním okolnostem. Míra pochybností ve vztahu k hraničním skutečnostem sama o sobě nečiní právní ustanovení při jeho aplikaci nepředvídatelným. Ani pouhá skutečnost, že takové ustanovení může mít více než jednu konstrukci, neznamená, že nesplňuje požadavek ‚předvídatelnosti‘ pro účely Úmluvy“. Viz také často citovaná poznámka generálního advokáta N. Wahla, že „pravá“ situace *acte clair* [...] by se zdála stejně pravděpodobná jako setkání s jednorozcem (stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve spojených věcech X a van Dijk, C-72/14 a C-197/14, EU:C:2015:319, bod 62).

⁴⁷ – K formálním a věcným aspektům konceptu právního státu viz Bačić Selanec, N. a Čapeta, T., „The Rule of Law and Adjudication of the Court of Justice of the European Union“, *The Changing European Union: A Critical View on the Role of Law and the Courts*, Modern Studies in European Law, Hart Publishing, Oxford, 2022, s. 35 až 62.

⁴⁸ – Viz analogicky rozsudek ze dne 26. ledna 2017, GGP Itálie v. Komise (T-474/15, EU:T:2017:36, bod 63) (vysvětlující, že „cílem zásady právní jistoty je zaručit předvídatelnost právních situací a vztahů spadajících pod unijní právo. Za tímto účelem je zásadní, aby orgány respektovaly nedotknutelnost aktů, které přijaly, jimiž je dotčena právní a materiální situace právních subjektů, takže tyto akty mohou změnit pouze při dodržení pravidel týkajících se pravomoci a procesních pravidel“). V tomto smyslu viz také rozsudky ze dne 9. července 1981, Gondrand a Garancini (169/80, EU:C:1981:171, bod 17) a rozsudek ze dne 22. února 1984, Kloppenburg (70/83, EU:C:1984:71, bod 11).

(navrhovaných) záměrů otevřený, může se v unijním normotvorném procesu vytvořit smysluplná „legislativní opozice“ nejen v Parlamentu, ale také mezi různými stranami. Může také povzbudit veřejnost, aby při hlasování vyjádřila svůj souhlas nebo nesouhlas.

57. Konečně, jak má Soudní dvůr rozhodnout, zda byl právní předpis pozměněn, pokud v samotném normativním textu ani v jeho podpůrných dokumentech není obsaženo výslovné vysvětlení záměru předchozí legislativní volby změnit? Je povinností Soudního dvora dospět k právnímu významu konkrétního unijního ustanovení, vyloženého v rámci jeho kontextu a účelu. Tato povinnost je výrazně komplikovanější, pokud tento kontext a účel mohly být unijním zákonodárcem implicitně změněny a pokud v přípravné nebo konečné dokumentaci nebyla obsažena žádná stopa vysvětlení týkající se takové změny. Tím spíše pokud se jedná o změny klíčových prvků politiky, které mohou být předmětem zájmu veřejnosti. Pokud je Soudní dvůr, jako v projednávané věci, v podstatě nucen rozhodnout o „skutečném“ záměru unijního normotvůrce, další prvek legitimacy spočívá ve stranění údajnému záměru legislativního textu, pokud tento text nebo jeho podpůrné dokumenty *skutečně* zastávají to, co základní prvky tohoto právního aktu později prohlašují za zamýšlený výsledek.

58. V takových situacích může Soudní dvůr mluvit pouze ve smyslu zásad: právní jistota vyžaduje, aby implicitní změna byla dostatečně jasná, aby bylo možné učinit závěr, že se jedná o změnu. Platí to tím spíše, jedná-li se o implicitní změny politiky, která má za následek změnu legislativního směru nebo politiky. Zejména pokud jde o posledně zmíněný typ změny právního textu, vskutku bych tvrdila, že zde existuje domněnka proti implicitní změně pravidla sekundárního práva EU. Bez ohledu na to, jakým způsobem je výjimka provedena, ať už výslovně, nebo implicitně, musí být Soudnímu dvoru jasné, že došlo ke změně.

59. V projednávaném případě není zdaleka jasné, že cílem nařízení o západních vodách bylo implicitně změnit čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP. Vzhledem k tomu, že není možné s konečnou platností zjistit, zda ke změně došlo nebo nedošlo, může Soudní dvůr rozhodnout pouze na základě domněnky, že k žádné změně základního nařízení o SRP nedošlo.

c) Dílčí závěry

60. Jsem toho názoru, že rozlišování mezi cílem a vedlejším úlovkem zavedené v člancích 4 a 5 nařízení o západních vodách neovlivňuje zastřešující politickou povinnost obsaženou v čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP, která se týká rybolovu všech populací na úrovni MSY nejpozději do roku 2020, a je jí tedy nadále podmíněno. To znamená, že Rada neměla žádnou posuzovací pravomoc stanovit TAC pro čtyři dotčené populace na úrovni vyšší než nula, a to byť i jen v případě, že jsou odloveny jako vedlejší úlovek.

D. Platnost nařízení z roku 2020

1. Neplatnost kvůli nedostatku posuzovací pravomoc ponechané Radě

61. Na pozadí výše uvedených závěrů může být moje analýza platnosti nařízení z roku 2020 poměrně krátká.

62. Jak je mezi účastníky tohoto řízení nesporné a jak vyplývá z čl. 1 odst. 1 a přílohy IA nařízení z roku 2020, Rada pro čtyři dotčené populace ve vodách kolem Irska stanovila TAC na úrovni vyšší než nula.

63. Tyto TAC nejsou v souladu s „nejlepším dostupným vědeckým poradenstvím“ nebo přístupem k řízení rybolovu založeném na předběžné opatrnosti za účelem dosažení MSY, což účastníci řízení nezpochybňují. Nařízení z roku 2020 je proto částečně v rozporu s cílem stanoveným v čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP, kterým je postupná obnova a zachování rybích populací na úrovních biomasy schopných nejpozději do roku 2020 poskytnout MSY pro všechny populace. Jak jsem vysvětlil v bodech 43 až 60 tohoto stanoviska, nařízení o západních vodách tento závěr neovlivňuje.

64. Z toho vyplývá, že Rada neměla posuzovací pravomoc stanovit rybolovná práva ve vodách kolem Irska pro čtyři dotčené populace na úrovni vyšší než nula. Její rozhodnutí tedy bylo nezákonné. Navrhují proto, aby Soudní dvůr prohlásil přílohu IA nařízení z roku 2020 za neplatnou v rozsahu, v němž stanoví rybolovná práva pro čtyři dotčené populace ve vodách kolem Irska na úrovni vyšší než nula.

2. Neplatnost z důvodu překročení mezí posuzovací pravomoci Rady

65. Je však možné, že Soudní dvůr nebude souhlasit s mým výkladem základního nařízení o SRP nebo shledá, že nařízení o západních vodách mohlo čl. 2 odst. 2 základního nařízení o SRP změnit a také ho změnilo tak, aby byl vedlejší úlovek ze smíšeného rybolovu z pojmu „všechny populace“ vyňat. V takovém případě by posouzení platnosti nařízení z roku 2020 vyžadovalo přezkum, zda Rada při stanovení TAC pro čtyři dotčené populace dodržela meze své posuzovací pravomoci.

66. Podle tohoto scénáře by základní nařízení o SRP a nařízení o západních vodách Radě umožnily, aby při stanovování svých ročních rybolovných práv vyvážila cíl MSY 2020 pro čtyři dotčené populace odlovené jako vedlejší úlovek ve smíšeném rybolovu s ostatními cíli SRP. Jinými slovy, Rada by se mohla odchýlit od doporučení nulového odlovu vydaného pro čtyři dotčené populace za účelem dosažení MSY, pokud by považovala za nutné zajistit například zachování rybářských flotil nebo počtu pracovních míst v rybářském průmyslu.

67. Jak má Soudní dvůr v tomto případě posoudit dodržení posuzovací pravomoci Rady? Podle mého názoru je třeba, aby Soudní dvůr ověřil, zda Rada zohlednila všechny obavy, které by měly být předmětem tohoto vyvažování, ačkoliv nemůže zpochybnit to, jakým způsobem byly tyto prvky vyváženy.

68. Z vysvětlení Rady a Komise je zřejmé, že nařízení z roku 2020 stanovilo TAC pro čtyři dotčené populace ve vodách kolem Irska na úrovních vyšších než nula, aby zabránila „blokování“ rybolovných operací týkajících se dalších (cílových) populací. Jinými slovy, činnost Rady posloužila sociálně ekonomickým cílům SRP. Tento orgán by tak měl prokázat, že zohlednil všechny obavy související s různými cíli, které vzájemně vyvažoval. To by podle mého názoru zahrnovalo alespoň vysvětlení možných (finančních nebo ekonomických) škod, jež by fenomén „blokačních druhů“ způsobil odvětví rybolovu a příslušným pobřežním populacím, jakož i nebezpečí pro dotčené rybí populace a vyhlídky na dosažení cíle MSY 2020.

69. Rada sama podle všeho souhlasila s tím, že její posuzovací pravomoc není omezena na povahu a rozsah opatření, která mají být přijata, ale že se vztahuje také na zjišťování základních skutečností. Měla by tedy Soudnímu dvoru prokázat, že při stanovení rybolovných práv dotčených v projednávané věci toto zjišťování provedla.

70. Když však byla Rada na jednání vyzvána, aby přesně vysvětlila rozsah sociálně ekonomických dopadů očekávaných v případě přijetí příslušných nulových TAC, nebyla Soudnímu dvoru schopna poskytnout žádné konkrétní informace o tom, jaké informace vzala pro účely vyvažování v úvahu. Nebyla rovněž schopna vysvětlit, jaké finanční, hospodářské nebo sociální důsledky by mělo, kdyby stanovila TAC pro čtyři dotčené populace ve vodách kolem Irska na nulu. Jediná strana, která byla schopna v tomto bodě odpovědět, byla Komise, jež objasnila, že počet potenciálně zasažených plavidel by byl přibližně 6 000 a potenciální škody vzniklé uzavřením celé mořské oblasti kolem Irska by byly přibližně 1 miliarda euro⁴⁹. Nemám důvod o těchto číslech pochybovat, ale předložení dvou ekonomických ukazatelů z mnoha⁵⁰ nepostačuje coby přesvědčivé vysvětlení toho, jak bylo údajně provedeno vyvažování ze strany Rady. Konec konců, je to právě toto odůvodnění, na jehož základě pak Soudní dvůr provádí soudní přezkum, a to i v oblastech, kde jsou jeho pravomoci k přezkumu „omezené“. Stručně řečeno, není jednoduše možné, aby Soudní dvůr „dělal svou práci“, když je konfrontován s institucionálními sliby, že příslušné údaje „[byly] vzaty v úvahu“.

71. Nicméně za předpokladu, že by tyto údaje byly Soudnímu dvoru k dispozici, je jasné, že při vyvažování ze strany Rady (za předpokladu, že Rada skutečně měla k vyvážení sociálně ekonomických cílů s cílem MSY 2020 posuzovací pravomoc) nelze základní cíl dosažení MSY u všech populací zcela opomenout. V tomto ohledu Rada tvrdila, že stanovila TAC pro čtyři dotčené populace na úrovních, které se rovnají nebo jsou nižší než odhady nevyhnutelných vedlejších úlovků ze strany ICES⁵¹. Vysvětlila, že tyto (jak je budu nazývat) „příznivější“ úrovně umožňují určité zvýšení biomasy reprodukcující se populace čtyř dotčených populací (například u tresky obecné v západním Skotsku přibližně o 10 %) a to bylo skutečně jasným cílem Rady. Opět, ačkoliv toto číslo nezpochybňuji, nelze ignorovat skutečnost, že i na těchto úrovních by čtyři dotčené populace zůstaly pod nejnižším limitem biomasy (B_{lim}), která je nezbytná pro reprodukci těchto populací. Jinými slovy, tyto „příznivější“ úrovně by *přesto* čtyřem dotčeným populacím způsobily nenapravitelné škody, protože TAC byl stanoven na úrovni představující významné procento jejich současné biomasy (například pro tresku obecnou TAC pro rok 2020 představoval 62 % a 54 % biomasy reprodukcující se populace ve dvou dotčených rybolovných oblastech)⁵². Podle mého porozumění byly tyto úrovně vybrány na základě odhadu ICES o množství očekávaných vedlejších úlovků. Na základě informací, které má Soudní dvůr k dispozici, se však jeví, že nebylo požadováno žádné vědecké poradenství ohledně možného účinku zvolených TAC na šance dotčených populací na obnovu – ať už na úrovni MSY, nebo

⁴⁹ – Měla bych dodat, že tato potenciální škoda by vznikla pouze v případě, že by rybolov zcela skončil. Soudnímu dvoru však nebylo poskytnuto vysvětlení, proč by tomu tak bylo, ani proč by uzavření celé mořské oblasti bylo nezbytným důsledkem stanovení TAC pro čtyři dotčené populace na nulu.

⁵⁰ – Realisticky předpokládám, že by Rada rovněž zkoumala odhadovaný počet rybářů, kteří by ukončili svou činnost; potenciální schopnost rybářského loďstva přeměrovat své rybolovné operace na jiné populace nebo do jiných vod; počet pracovních míst, která mohou v určitém regionu či odvětví zaniknout; nebo podobné informace týkající se závislých zúčastněných stran (nebo toho, co je v makroekonomii známé jako „sekundární“ nebo „terciární“ odvětví).

⁵¹ – Odhad nevyhnutelných vedlejších úlovků tresky obecné v západním Skotsku podle ICES činil 1 279 tun a Rada stanovila TAC pro tresku obecnou v těchto vodách na 1 279 tun. U ostatních tří populací byl TAC stanovený Radou nižší než odhady ICES: pro tresku obecnou v Keltském moři ICES odhadovala 1 331 až 1 854 tun, a Rada stanovila TAC na 805 tun; pro tresku bezvousou v Irském moři ICES odhadovala 901 a 917 tunami vedlejších úlovků, a Rada stanovila TAC na 721 tun; a konečně pro platýše velkého ICES odhadovala 100 tun vedlejších úlovků, a Rada stanovila TAC na 67 tun.

⁵² – Jak vysvětlil předkládající soud v bodě 102 předkládacího rozhodnutí.

jinak⁵³. Mám tedy za to, že Rada tím, že stanovila TAC na úroveň představující značné množství biomasy reprodukcující se populace čtyř dotčených populací, nedodržela svou povinnost hledat a formulovat tuto úroveň na základě „nejlepšího dostupného vědeckého poradenství“ nebo přístupu předběžné opatrnosti⁵⁴.

72. Nakonec Rada písemně a na jednání objasnila, že spolu s povolením některých úlovků čtyř dotčených populací jako vedlejších úlovků vzala v úvahu další nápravná opatření, jako je například závazek členských států ve vztahu ke čtyřem dotčeným populacím nevyužít 10 % zvýšení TAC povolené podle čl. 15 odst. 9 základního nařízení o SRP. Pokud vezmeme v úvahu, že 10 % nulového TAC, jaký doporučuje ICES, by bylo stále nulové, tento závazek se nejeví jako důležité nápravné opatření. Rada rovněž tvrdila, že zavedla určitá technická opatření, jako je povinné používání rybářských sítí s určitou velikostí ok v určitých vodách, což by zvýšilo selektivitu populací odlovených ve smíšeném rybolovu⁵⁵. Nejenže však takové povinnosti byly zavedeny až v polovině roku 2020, ale co je důležitější, čl. 9 odst. 5 základního nařízení o SRP umožňuje zvláštní opatření ve vztahu ke smíšenému rybolovu pouze v případě, že zvýšení selektivity není jinak dosažitelné. Jakákoli opatření zvyšující selektivitu by proto měla být vzata v úvahu *před* zvýšením TAC pro vedlejší úlovky, a nikoli *následně* po něm.

73. Závěrem, i kdyby bylo nařízení o západních vodách vykládáno tak, že mění základní nařízení o SRP ve vztahu k populaci odlovené jako vedlejší úlovek ve smíšeném rybolovu (*quod non*), jsem toho názoru, že Komise a Rada Soudnímu dvoru neposkytly dostatečné informace, aby mohl dojít k závěru, že nařízení z roku 2020 nebylo přijato mimo meze, které ponechalo základní nařízení o SRP a nařízení o západních vodách.

74. I v tomto podpůrném scénáři proto navrhuji, aby Soudní dvůr prohlásil nařízení z roku 2020 za neplatné v rozsahu, v němž stanoví TAC pro čtyři dotčené populace ve vodách kolem Irska na úrovni vyšší než nula.

E. Zachování účinků nařízení z roku 2020

75. V důsledku prohlášení nařízení z roku 2020 za neplatné by základ, na kterém byla pro daný rok stanovena rybolovná práva, zmizel se zpětnou účinností stejným způsobem, jako kdyby toto nařízení bylo zrušeno⁵⁶. Za těchto podmínek čl. 264 druhý pododstavec SFEU, který je obdobně použitelný rovněž v rámci řízení podle článku 267 SFEU o předběžné otázce týkající se platnosti aktů Evropské unie, svěřuje Soudnímu dvoru posuzovací pravomoc k tomu, aby rozhodl, které účinky dotčeného aktu jsou nadále považovány za zachované⁵⁷.

76. V tomto případě nařízení z roku 2020 pozbylo účinnosti na konci roku 2020. V souladu s požadavkem Rady bych nepovažovala za oprávněné zpochybňovat zákonnost rybolovných činností provozovaných hospodářskými subjekty v dobré víře, zejména s ohledem na riziko, že to bude mít vážné dopady na velký počet právních vztahů navázaných na tomto základě.

⁵³ – To Komise na jednání potvrdila. Komise však nevysvětlila, proč toto poradenství nebylo požadováno.

⁵⁴ – Viz v tomto ohledu čl. 5 odst. 1 a 2 nařízení o západních vodách.

⁵⁵ – Viz článek 13 nařízení z roku 2020.

⁵⁶ – Viz rozsudek ze dne 26. dubna 1994, Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168, bod 17).

⁵⁷ – Viz například a analogicky rozsudek ze dne 28. dubna 2016, Borealis Polyolefine a další (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2016:311, bod 103 a citovaná judikatura).

77. Pokud by se Soudní dvůr rozhodl řídit se mými závěry, navrhuji, aby omezil časové účinky prohlášení neplatnosti příslušných částí přílohy IA nařízení z roku 2020 tím, že je zachová po dobu platnosti tohoto nařízení.

IV. Závěry

78. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na druhou otázku odpověděl takto:

- „(1) Příloha IA nařízení Rady (EU) 2020/123 ze dne 27. ledna 2020, kterým se pro rok 2020 stanoví rybolovná práva ve vodách Unie a rybolovná práva, jimiž disponují rybářská plavidla Unie v některých vodách mimo Unii, pro některé rybí populace a skupiny rybích populací, pro čtyři sporné populace je neplatná v rozsahu, v němž stanoví rybolovná práva na úrovni vyšší než nula pro:
- tresku obecnou (*Gadus morhua*) v divizi ICES 6a [vody Unie a mezinárodní vody oblasti 5b východně od 12°00' z. d. (COD/5BE6A)];
 - tresku obecnou (*Gadus morhua*) v divizích ICES 7e-k;
 - tresku bezvousou (*Merlangius merlangus*) v divizi ICES 7a (WHG/07A.);
 - platýse velkého (*Pleuronectes platessa*) v divizích ICES 7h, 7j a 7k (PLE/7HJK.).
- 2) Účinky přílohy IA nařízení (EU) 2020/123 zůstávají po dobu platnosti uvedeného nařízení zachovány.“