



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

10. ožujka 2020.*

„Ribolov – Očuvanje morskih bioloških resursa – Uredba (EU) 2018/120 – Mjere koje se odnose na ribolov lubina (*Dicentrarchus labrax*) – Tužba za poništenje koju je podnijela udruga – Članak 263. UFEU-a – Regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere – Izravni utjecaj na članove udruge – Dopuštenost – Nadležnost Unije za uređenje rekreacijskog ribolova – Pravna sigurnost – Zaštita legitimnih očekivanja – Jednako postupanje – Načelo nediskriminacije – Proporcionalnost – Načelo opreznosti – Sloboda udruživanja i sloboda poduzetništva”

U predmetu T-251/18,

International Forum for Sustainable Underwater Activities (IFSUA), sa sjedištem u Barceloni (Španjolska), koji zastupaju T. Gui Mori i R. Agut Jubert, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju F. Naert i P. Plaza García, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupire

Europska komisija, koju zastupaju M. Morales Puerta, F. Moro i A. Stobiecka-Kuik, u svojstvu agenata,

intervenijent,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za djelomično poništenje Uredbe Vijeća (EU) 2018/120 od 23. siječnja 2018. o utvrđivanju ribolovnih mogućnosti za 2018. za određene riblje stokove i skupine ribljih stokova koje se primjenjuju u vodama Unije te, za ribarska plovila Unije, u određenim vodama izvan Unije i o izmjeni Uredbe (EU) 2017/127 (SL 2018., L 27, str. 1.),

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: V. Valančius, u svojstvu predsjednika, P. Nihoul (izvjestitelj) i J. Svenningsen, suci,

tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 16. listopada 2019.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: španjolski

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Tužitelj, International Forum for Sustainable Underwater Activities (IFSUA), neprofitna je udruga španjolskog prava koja okuplja tridesetak subjekata iz različitih država članica Europske unije. Ti su subjekti, s jedne strane, savezi, udruge i sportski klubovi koji djeluju u području podvodnih djelatnosti i rekreacijskog morskog ribolova i, s druge strane, poduzetnici koji proizvode ili stavljaju na tržište opremu za podvodni ribolov.
- 2 Tužiteljeva je zadaća zaštititi interese svojih članova u okviru obavljanja podvodnih djelatnosti u morskome okolišu. Također, njegov je cilj znanjem i iskustvom svojih članova utjecati na nacionalne i međunarodne propise o održivom korištenju morskog okoliša. Osim toga, tužitelj je stalni član radne skupine za procjenu rekreacijskog ribolova pri Međunarodnom vijeću za istraživanje mora (CIEM). To vijeće provodi procjene ribljih vrsta, skupina vrsta i ribarstva koje su znanstvene i tehničke prirode. Tužitelj izdaje mišljenja koja se uglavnom temelje na biološkim kriterijima i daje preporuke u pogledu razina ulova ili popratnih tehničkih mjera.
- 3 Na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a i u skladu s pravilima iz Uredbe (EU) br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkoj ribarstvenoj politici, izmjeni uredaba Vijeća (EZ) br. 1954/2003 i (EZ) br. 1224/2009 i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 2371/2002 i (EZ) br. 639/2004 i Odluke Vijeća 2004/585/EZ (SL 2013., L 354, str. 22. i ispravak SL 2018., L 44, str. 9., u daljnjem tekstu: Uredba o ZRP-u), Vijeće Europske unije jednom godišnje utvrđuje i raspodjeljuje ribolovne mogućnosti.
- 4 Vijeće je 23. siječnja 2018. donijelo Uredbu (EU) 2018/120 o utvrđivanju ribolovnih mogućnosti za 2018. za određene riblje stokove i skupine ribljih stokova koje se primjenjuju u vodama Unije te, za ribarska plovila Unije, u određenim vodama izvan Unije i o izmjeni Uredbe (EU) 2017/127 (SL 2018., L 27, str. 1., u daljnjem tekstu: pobijana uredba).
- 5 Člankom 2. stavkom 2. pobijane uredbe, koji se odnosi na njezino područje primjene, određuje se da se ona primjenjuje na rekreacijski ribolov kada se njezine odredbe na njega izričito odnose.
- 6 U članku 3. točki (b) pobijane uredbe rekreacijski ribolov definiran je kao „nekomercijalne ribolovne aktivnosti kojima se biološki [morski] resursi iskorištavaju u svrhe kao što su rekreacija, turizam ili sport”.
- 7 Člankom 9. stavcima 1. do 3. pobijane uredbe predviđene su mjere primjenjive na komercijalni ribolov lubina.
- 8 Člankom 9. stavcima 4. i 5. pobijane uredbe uređen je rekreacijski ribolov lubina u dvama područjima.
- 9 Prvo područje iz točke 8. ove presude, smješteno na sjeveru, obuhvaća statistička područja koja je CIEM utvrdio i definirao (u daljnjem tekstu: CIEM-ove zone) kao CIEM-ove zone 4b, 4c i 7a do 7k, koje odgovaraju središnjem i južnom Sjevernom moru, Irskom moru, zapadnoj Irskoj, području Porcupine Banka, La Mancheu, Bristolskom kanalu, Keltskom moru i jugozapadnoj Irskoj (u daljnjem tekstu: prvo područje).
- 10 U prvom je području na temelju članka 9. stavka 4. pobijane uredbe pri rekreacijskom ribolovu dopušten samo ulov lubina uz puštanje (u daljnjem tekstu: ulov i puštanje). Stoga je rekreacijskim ribolovcima zabranjeno zadržavanje na plovilu, premještanje, prekrcavanje ili iskrcavanje lubina ulovljenog u tom području.

- 11 Drugo područje iz točke 8. ove presude, smješteno na zapadu, obuhvaća CIEM-ove zone 8a i 8b, koje odgovaraju dijelu Biskajskog zaljeva (u daljnjem tekstu: drugo područje).
- 12 U drugoj zoni rekreacijski ribolovci mogu zadržati lubine, ali je broj primjeraka ograničen na tri po danu po ribolovcu, u skladu s člankom 9. stavkom 5. pobijane uredbe.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 13 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 23. travnja 2018. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.
- 14 Zasebnim aktom podnesenim 7. lipnja 2018. tužitelj je podnio zahtjev za određivanje privremenih mjera radi suspenzije primjene članka 2. stavka 2. i članka 9. stavaka 4. i 5. pobijane uredbe. Predsjednik Općeg suda rješenjem od 20. kolovoza 2018., IFSUA/Vijeće (T-251/18 R, neobjavljeno, EU:T:2018:516) odbio je zahtjev za privremenu pravnu zaštitu i odredio da će se o troškovima odlučiti naknadno.
- 15 Europska komisija aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 10. kolovoza 2018. zatražila je intervenciju u potporu zahtjevu Vijeća. Odlukom od 17. rujna 2018. predsjednik prvog vijeća Općeg suda dopustio je tu intervenciju. Intervenijent je podnio intervencijski podnesak, na koji su glavne stranke podnijele svoja očitovanja u određenim rokovima.
- 16 Opći sud je mjerom upravljanja postupkom, koja se temelji na članku 89. stavku 3. njegova Poslovnika, tužitelju postavio pisana pitanja te je pozvao druge stranke da podnesu svoja očitovanja na tužiteljeve odgovore.
- 17 Izlaganja stranaka saslušana su na raspravi održanoj 16. listopada 2019.
- 18 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
 - poništi članak 2. stavak 2. i članak 9. stavke 4. i 5. pobijane uredbe;
 - poništi uvodne izjave navedene uredbe koje se odnose na te odredbe.
- 19 Tužitelj je u svojim očitovanjima na intervencijski podnesak odustao od osporavanja članka 2. stavka 2. pobijane uredbe.
- 20 Tužitelj je na raspravi pojasnio da tužba, suprotno onomu što je navedeno u njezinoj točki 2., nije bila usmjerena protiv uvodnih izjava pobijane uredbe, a što je uneseno u zapisnik s rasprave.
- 21 Vijeće od Općeg suda zahtijeva da:
 - odbaci tužbu kao djelomično nedopuštenu, a u preostalom dijelu odbije kao neosnovanu;
 - naloži tužitelju snošenje troškova.
- 22 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
 - odbaci tužbu kao nedopuštenu ili odbije kao neosnovanu;
 - naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

- 23 Najprije valja istaknuti da je tijekom postupka pred Općim sudom tužitelj povukao svoje zahtjeve u dijelu u kojem su oni bili usmjereni, s jedne strane, protiv članka 2. stavka 2. pobijane uredbe i, s druge strane, protiv uvodnih izjava pobijane uredbe koje se odnose na njezin članak 2. stavak 2. i članak 9. stavke 4. i 5., tako da o tim dijelovima zahtjeva nije potrebno odlučiti.

Dopuštenost

Odvojivost pobijanih odredbi

- 24 Prema Komisijinu mišljenju, tužba je nedopuštena u dijelu u kojem se njome traži djelomično poništenje pobijane uredbe. Naime, protivno zahtjevima sudske prakse, članak 9. stavke 4. i 5. navedene uredbe, čije poništenje traži tužitelj (u daljnjem tekstu: pobijane odredbe), ne može se odvojiti od ostatka pobijane uredbe.
- 25 U tom pogledu, čak i ako Komisija, u svojstvu intervenijenta, ne može primjenom članka 142. stavka 3. Poslovnika na vlastitu inicijativu istaknuti prigovor nedopuštenosti (vidjeti u tom smislu presudu od 20. lipnja 2019., a&o hostel and hotel Berlin/Komisija, T-578/17, neobjavljenu, EU:T:2019:437, t. 36.), Opći sud mora u svakom slučaju ispitati predmetno pitanje jer je dopuštenost tužbe apsolutna procesna pretpostavka (vidjeti u tom smislu rješenje od 25. siječnja 2017., Internacional de Productos Metálicos/Komisija, T-217/16, neobjavljeno, EU:T:2017:37, t. 24. i presudu od 20. lipnja 2019., a&o hostel and hotel Berlin/Komisija, T-578/17, neobjavljenu, EU:T:2019:437, t. 36.).
- 26 U tom pogledu valja podsjetiti na to da djelomično poništenje pravnog akta Unije sud Unije može odrediti samo ako su elementi čije se poništenje traži odvojivi od ostatka tog akta. To osobito nije slučaj kada bi djelomično poništenje akta Unije imalo za učinak mijenjanje njegove biti (vidjeti presudu od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće, C-540/03, EU:C:2006:429, t. 27. i 28. i navedenu sudsku praksu).
- 27 U ovom slučaju pobijane odredbe odnose se na točno određeni predmet, odnosno rekreacijski ribolov lubina u određenim područjima, i u tom se pogledu razlikuju od drugih odredbi iz pobijane uredbe, među ostalim, od onih sadržanih u njezinu članku 9. stavcima 1. do 3., koje se odnose na komercijalni ribolov koji utječe na tu ribu, iako se potonje odnose na ista zemljopisna područja.
- 28 Drugim riječima, poništenje pobijanih odredbi, kako to zahtijeva tužitelj, u slučaju da Opći sud prihvati taj zahtjev, ne bi imalo utjecaja na bit drugih odredbi pobijane uredbe, na koje se zahtjev ne odnosi, osobito na njezin članak 9. stavke 1. do 3., s obzirom na to da to ne bi utjecalo na ograničenja nametnuta komercijalnom ribolovu lubina o kojima je riječ u potonjim odredbama.
- 29 Stoga treba smatrati da su pobijane odredbe odvojive od ostalih odredbi pobijane uredbe i da je zahtjev za djelomično poništenje navedene uredbe dopušten.

Aktivna procesna legitimacija

- 30 Prema mišljenju Vijeća i Komisije, tužbu treba odbaciti kao nedopuštenu jer tužitelj ne ispunjava uvjete iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a za podnošenje tužbe fizičke ili pravne osobe.
- 31 Najprije valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, „[s]vaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u stavku prvom i drugom pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere”.

- 32 Tužitelj tvrdi da njegov položaj odgovara onom opisanom u posljednjem primjeru članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, s obzirom na to da su, prema njegovu mišljenju, pobijane odredbe regulatorne naravi, da ne podrazumijevaju provedbene mjere i da izravno utječu na njegove članove.
- 33 U tom pogledu, kao prvo, valja istaknuti da su pobijane odredbe, kao što su to priznale sve stranke u sporu, regulatorne naravi u smislu članka 263. posljednjeg dijela rečenice četvrtog stavka UFEU-a.
- 34 Naime, pojam „regulatorni akt” u smislu te odredbe odnosi se na svaki opći akt osim zakonodavnih akata (presuda od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 60. i 61.).
- 35 S jedne strane, pobijane odredbe imaju opći doseg jer se primjenjuju na situacije koje su objektivno određene i proizvode pravne učinke u odnosu na kategorije osoba koje su utvrđene na općenit i apstraktan način.
- 36 S druge strane, pobijane odredbe nisu zakonodavne naravi jer se, kao i pobijana uredba koja ih sadržava, temelje na članku 43. stavku 3. UFEU-a i Vijeće ih je usvojilo na Komisijin prijedlog, bez intervencije Europskog parlamenta, u skladu s postupkom koji nije zakonodavni postupak (rješenje od 10. veljače 2017., Acerga/Vijeće, T-153/16, neobjavljeno, EU:T:2017:73, t. 33.).
- 37 Kao drugo, valja utvrditi, kako se o tome slažu stranke u sporu, da pobijane odredbe same po sebi utvrđuju ograničenja koja se primjenjuju na rekreacijski ribolov lubina u dvama predmetnim područjima i stoga, osobito u pogledu rekreacijskih ribolovaca, proizvode učinke bez potrebe za provedbenim mjerama na razini Unije ili na razini država članica.
- 38 Kao treće, pobijane odredbe izravno utječu na određene tužiteljeve članove, odnosno, kao prvo, na udruhu Fédération nautique de pêche sportive en apnée (FNPSA), kao drugo, na udruhu Fédération de la chasse sous-marine passion (FCSMP) i, kao treće, na udruhu Emerald Water Normandie Spearfishing.
- 39 Naime, FNPSA je neprofitna udruga sa sjedištem u Pauu (Atlantski Pireneji, Francuska) čiji je predmet, kao što se to navodi u njezinu statutu, promicanje, organiziranje i razvoj sportskog ribolova na dah te promatranje, poznavanje, zaštita i obnova morskog okoliša. Članovi te udruge su subjekti i fizičke osobe nositelji licencije kojom im se dodjeljuje pravo na bavljenje sportskim ribolovom na dah. Stoga su među FNPSA-ovim članovima osobe koje se bave podvodnim ribolovom.
- 40 FCSMP je također neprofitna udruga sa sjedištem u Ollioulesu (Var, Francuska) koja okuplja podvodne ribolovce, kao što je to navedeno u njezinu statutu. Njegov je cilj, među ostalim, zaštititi održivost rekreacijskog podvodnog ribolova kao kulturne i sportske baštine, slobodu pristupa i bavljenja djelatnošću za što veći broj ljudi, a osobito za mlade, i jednakost postupanja s drugim vrstama ribolova.
- 41 Emerald Water Normandie Spearfishing je udruga čiji je cilj promicati podvodni ribolov na lokalnoj ili regionalnoj odnosno na nacionalnoj razini putem informativnih kampanja u bilo kojoj vrsti medija, organizacijom natjecanja i događanja kao i bilo kojim drugim zakonitim sredstvom koje može biti dostupno. Sjedište joj je u Havreu (Seine-Maritime, Francuska), a njezini su aktivni članovi osobe koje imaju najmanje 16 godina i koje su podnijele liječničku potvrdu da su sposobne baviti se ronjenjem na dah i podvodnim ribolovom.
- 42 Komisija tvrdi da ribolovci članovi tih triju udruge nisu aktivni u zemljopisnim područjima obuhvaćenima pobijanim odredbama, što, prema njezinu mišljenju, dovodi do nedopuštenosti tužbe.

- 43 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, kao što je to navedeno u točkama 8. do 11. ove presude, pobijane odredbe odnose na rekreacijski ribolov lubina u dvama određenim zemljopisnim područjima, odnosno, s jedne strane, u prvom području i, s druge strane, u drugom području.
- 44 U ovom slučaju tužitelj je za tri dotične udruge dostavio potvrdu koju je potpisao njihov predsjednik i kojom se potvrđuje da su njihovi članovi bili aktivni u prvom području, u kojem su se bavili podvodnim ribolovom. Vijeće to utvrđenje nije osporilo. U tim okolnostima može se smatrati, nakon ispitivanja dokumenata koje su te udruge dostavile, da je u pogledu odredbi primjenjivih na to područje uvjet dopuštenosti ispunjen.
- 45 Osim toga, tužitelj je u svojim odgovorima na pisana pitanja Općeg suda naveo da je jedna od njegovih udruga, FNPSA, u drugom području organizirala prvenstvo Francuske u podvodnom ribolovu za 2018., tako da je i za to područje ispunjen uvjet dopuštenosti.
- 46 Tužitelj je u istom smislu na raspravi podnio izjavu FNPSA-ova predsjednika u kojoj je navedeno da je, u skladu s pobijanim odredbama, ulov lubina u drugom području tijekom prvenstva za 2018. bio ograničen na tri primjerka.
- 47 U predmetnoj izjavi FNPSA-ov predsjednik usto objašnjava da je stupanjem na snagu pobijanih odredbi došlo do smanjenja broja prijava za natjecanja koja organizira ta udruga, osobito u drugom području.
- 48 Vijeće i Komisija tvrde da se predmetna izjava ne može uzeti u obzir jer je podnesena nepravodobno.
- 49 U tom pogledu valja istaknuti da se učinak pobijanih odredbi na broj prijava za natjecanja koja organizira FNPSA osjećao postupno nakon što su pobijane odredbe stupile na snagu, što objašnjava zašto tužitelj pojavu nije mogao primijetiti prije rasprave i, slijedom toga, zašto je o njoj Opći sud mogao biti obaviješten tek tijekom postupka.
- 50 Zbog toga predmetnu izjavu koju je tužitelj podnio na raspravi treba proglasiti dopuštenom, u skladu s člankom 85. stavkom 3. Poslovnika, kojim se uređuje podnošenje novih dokumenata Općem sudu.
- 51 Uzimajući u obzir te elemente, Opći sud utvrđuje, s jedne strane, da tri subjekta čija je situacija ispitana u ovoj presudi čine članovi koji se bave rekreacijskim ribolovom ili koji organiziraju natjecanja u ribolovu u područjima na koja se odnose pobijane odredbe i, s druge strane, da su navedene odredbe izravno utjecale na pravnu situaciju subjekata i dotičnih ribolovaca, s obzirom na to da su oni prilikom bavljenja svojim djelatnostima bili suočeni s ograničenjima koja su njima predviđena.
- 52 U tom pogledu valja podsjetiti na to da udruge mogu podnijeti tužbu sudu Unije, osobito kada se sastoje od članova koji, u mjeri u kojoj se to na njih odnosi, ispunjavaju pretpostavke za dopuštenost iz članka 263. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2016., Molinos Río de la Plata i dr./Vijeće, T-112/14 do T-116/14 i T-119/14, neobjavljenu, EU:T:2016:509, t. 33. i navedenu sudsku praksu).
- 53 Stoga se te odredbe izravno odnose na tužitelja, koji okuplja subjekte koji okupljaju ribolovce na koje utječu pobijane odredbe.
- 54 S obzirom na prethodna razmatranja, tužbu treba proglasiti dopuštenom.

Meritum

- 55 U prilog tužbi tužitelj ističe četiri tužbena razloga, koji se temelje na:
- nenadležnosti Unije da pobijanim odredbama djeluje u području rekreacijskog ribolova;

- povredi načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja;
- povredi načela jednakog postupanja i nediskriminacije;
- povredi načela proporcionalnosti te slobode udruživanja i slobode poduzetništva.

56 Treći i četvrti tužbeni razlog odnose se isključivo na članak 9. stavak 4. pobijane uredbe.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na Unijinoj nenadležnosti

57 Tužitelj tvrdi da Unija nije bila nadležna za uređivanje rekreacijskog ribolova lubina, kao što je to učinila u pobijanim odredbama.

58 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tužiteljevu argumentaciju.

59 U tom pogledu valja istaknuti da je, kao što to proizlazi iz njezine preambule, pobijana uredba donesena na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a, koji se nalazi u trećem dijelu glave III. UFEU-a, posvećene poljoprivredi i ribarstvu, u skladu s kojim „Vijeće na prijedlog Komisije usvaja mjere o utvrđivanju [...] i raspodjeli mogućnosti ribolova”.

60 U skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (d) UFEU-a, nadležnosti dodijeljene Uniji u području poljoprivrede i ribarstva su podijeljene.

61 Međutim, podijeljena narav nadležnosti koje su dodijeljene Uniji u području poljoprivrede i ribarstva popraćena je u članku 4. stavku 2. točki (d) UFEU-a ograničenjem, s obzirom na to da mjere donesene u okviru te politike ne ulaze u podijeljenu, nego u isključivu nadležnost kada se odnose na očuvanje morskih bioloških resursa, što je područje u kojem Unija, na temelju članka 3. stavka 1. točke (d) UFEU-a, ima isključivu nadležnost.

62 Pobijane odredbe donesene su radi ostvarivanja cilja očuvanja morskih bioloških resursa u okviru mjera koje se odnose na utvrđivanje i raspodjelu ribolovnih mogućnosti u smislu članka 43. stavka 3. UFEU-a.

63 Naime, pobijana uredba donesena je, kao što se to navodi u njezinoj uvodnoj izjavi 1., kako bi se za 2018. utvrdile ribolovne mogućnosti za određene riblje stokove ili skupine ribljih stokova u vodama Unije.

64 U tom kontekstu i kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 7. i 8. pobijane uredbe, Vijeće je željelo smanjiti smrtnost lubina, nakon što je od CIEM-a primilo, s jedne strane, alarmantne informacije o promjenama u stoku te ribe i, s druge strane, preporuke koje su ga potaknule na donošenje mjera očuvanja.

65 U tim okolnostima valja utvrditi da je zakonodavac Unije donošenjem pobijanih odredbi u okviru mjera koje se odnose na utvrđivanje i raspodjelu ribolovnih mogućnosti u smislu članka 43. stavka 3. UFEU-a intervenirao u području isključive nadležnosti koja mu je dodijeljena člankom 3. stavkom 1. točkom (d) UFEU-a.

66 Tužiteljevi argumenti ne mogu dovesti u pitanje tu ocjenu.

67 Kao prvo, tužitelj tvrdi da je nadležnost koja je dodijeljena Uniji u području ribarstva i poljoprivrede ograničena na komercijalne djelatnosti i ne obuhvaća rekreacijski ribolov, što prema njegovu mišljenju ima za posljedicu to da se pobijane odredbe nisu mogle donijeti u okviru te politike.

- 68 U skladu s člankom 43. stavkom 3. UFEU-a, Vijeće na Komisijin prijedlog donosi mjere o utvrđivanju cijena, nameta, potpora i količinskih ograničenja te o utvrđivanju i raspodjeli ribolovnih mogućnosti.
- 69 Stoga se člankom 43. stavkom 3. UFEU-a ne uspostavlja nikakva razlika između ribolovnih djelatnosti ovisno o tome jesu li one komercijalne ili ne, s obzirom na to da se razmatra samo sama djelatnost, odnosno djelatnost koja se sastoji od ulova ribe iz raspoloživih resursa.
- 70 U ovom slučaju sadržaj pobijanih odredbi otkriva da su one donesene primjenom posljednjeg dijela rečenice stavka 3. članka 43. UFEU-a, na temelju kojeg se Vijeću omogućuje da na Komisijin prijedlog utvrdi ribolovne mogućnosti.
- 71 Cilj je članka 43. stavka 3. UFEU-a, s jedne strane, raspodjela mogućnosti među ribarima, ali i, s druge strane, upravljanje raspoloživim stokom kako bi se zajamčila održivost te djelatnosti.
- 72 Stoga je Vijeću, kako bi se osiguralo ostvarenje cilja koji se nastoji postići člankom 43. stavkom 3. UFEU-a, pri donošenju pobijanih odredbi bilo dopušteno, korisno, pa čak i nužno uzeti u obzir sve djelatnosti koje su mogle utjecati na stanje stoka lubina i obnovu stoka te ribe, neovisno o tome jesu li te djelatnosti komercijalne ili ne.
- 73 Kao drugo, tužitelj smatra da rekreacijski ribolov nije mogao biti uređen u okviru poljoprivredne i ribarstvene politike jer navedena djelatnost potpada pod sport i turizam, u pogledu kojih je Unijina nadležnost ograničena na usklađivanje nacionalnih djelovanja u skladu s člankom 6. točkama (d) i (e) UFEU-a.
- 74 U tom smislu, tužitelj navodi uvodnu izjavu 3. Uredbe o ZRP-u, koja, prema njegovu mišljenju, dodjeljuje državama članicama nadležnost za uređenje rekreacijskih ribolovnih djelatnosti.
- 75 U tom pogledu valja istaknuti da uvodna izjava 3. Uredbe o ZRP-u, koju tužitelj navodi, nema doseg koji joj tužitelj pripisuje.
- 76 Naime, uvodna izjava 3. Uredbe o ZRP-u sastoji se od dvaju dijelova rečenice, u kojima se navodi, s jedne strane, da „[r]ekreacijski ribolov može imati značajan utjecaj na riblje resurse” i, s druge strane, da bi „države članice [...] stoga trebale osigurati da se on obavlja na način koji je sukladan s ciljevima [zajedničke ribarstvene politike]”.
- 77 Tako se prvim dijelom rečenice uvodne izjave 3. Uredbe o ZRP-u naglašava utjecaj koji rekreacijski ribolov može imati na riblje stokove i, prema tome, važnost djelovanja kojim se nastoji osigurati očuvanje bioloških resursa poput onoga koje se provodi pobijanim odredbama u ovoj tužbi.
- 78 Što se tiče drugog dijela uvodne izjave 3. Uredbe o ZRP-u, njime se od država članica zahtijeva određeni oprez kako bi se osiguralo da se ribolovne djelatnosti provode na način koji je u skladu sa zajedničkom ribarstvenom politikom.
- 79 Takav zahtjev općenito odgovara nadležnosti koja je nacionalnim upravama priznata pri provedbi prava Unije i ne može se tumačiti kao priznanje posebne normativne nadležnosti državama članicama u pogledu rekreacijskog ribolova.
- 80 Naprotiv, naglašavajući važnost osiguranja poštovanja ciljeva utvrđenih u okviru zajedničke ribarstvene politike, uvodna izjava 3. Uredbe o ZRP-u pretpostavlja da su donesene mjere za utvrđivanje tih ciljeva, što, u skladu s člankom 43. stavkom 3. UFEU-a, podrazumijeva intervenciju institucija Unije koja svaka djeluje u okviru nadležnosti koje su joj dodijeljene Ugovorima.

- 81 Stoga, daleko od toga da se uvodnom izjavom 3. Uredbe o ZRP-u, na koju se poziva tužitelj, podupire stajalište prema kojem su države članice nadležne za uređivanje rekreacijskog ribolova lubina, već se prije nastoji ojačati stajalište Vijeća i Komisije prema kojem se moraju poduzeti mjere za osiguranje očuvanja morskih bioloških resursa, pri čemu članak 3. stavak 1. točka (d) i članak 43. stavak 3. UFEU-a čine pravnu osnovu tih mjera.
- 82 Kao treće, tužitelj tvrdi da pobijane odredbe, u dijelu u kojem se njima određuje način na koji se može provoditi rekreacijski ribolov lubina, predstavljaju usklađivanje koje odražava namjeru Vijeća da uredi određeni gospodarski sektor.
- 83 Prema tužiteljevu mišljenju, takva intervencija protivna je UFEU-u, kao što je to Sud presudio u predmetu u kojem je donesena presuda od 5. listopada 2000., Njemačka/Parlament i Vijeće (C-376/98, EU:C:2000:544), kojom je poništena direktiva kojom su se usklađivale nacionalne mjere primjenjive na različite djelatnosti u vezi s duhanom zbog toga što je zakonodavac Unije prekoračio svoju nadležnost.
- 84 Kako bi se odbila ta argumentacija, dovoljno je istaknuti da je Sud u presudi od 5. listopada 2000., Njemačka/Parlament i Vijeće (C-376/98, EU:C:2000:544) poništio direktivu čija se zakonitost osporavala na temelju toga što je njome u biti bilo isključeno svako usklađivanje u predmetnom području, dok je u ovom slučaju takvo isključenje izostalo, i da u svakom slučaju iz točaka 57. do 65. ove presude proizlazi da je pobijana uredba bila donesena na izričitoj i odgovarajućoj pravnoj osnovi.
- 85 Stoga prvi tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja

- 86 Tužitelj tvrdi da je zakonodavac Unije, ograničivši rekreacijski ribolov lubina, radikalno i na nepredvidljiv način izmijenio pravila koja su se primjenjivala na rekreacijski ribolov i ugrozio, s jedne strane, pravnu sigurnosti te, s druge strane, legitimna očekivanja koja je stvorio svojim prethodnim djelovanjem.
- 87 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tužiteljevu argumentaciju.
- 88 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo pravne sigurnosti zahtijeva, s jedne strane, da su pravna pravila jasna i precizna i, s druge strane, da je njihova primjena predvidljiva za pravne subjekte (vidjeti u tom smislu presudu od 11. rujna 2019., Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, t. 50. i navedenu sudsku praksu).
- 89 Sudska praksa pojašnjava da je načelo pravne sigurnosti posljedica obveze uprave Unije da zaštiti legitimna očekivanja kada ta uprava kod tužitelja stvori osnovana očekivanja (vidjeti u tom smislu presudu od 29. studenoga 2016., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija, T-103/12, neobjavljena, EU:T:2016:682, t. 150.).
- 90 Međutim, u skladu sa sudskom praksom, nije moguće imati legitimna očekivanja da će postojeća situacija biti održana ako ta situacija potpada pod područje u kojem se ona može izmijeniti (vidjeti u tom smislu presudu od 18. lipnja 2014., Španjolska/Komisija, T-260/11, EU:T:2014:555, t. 87.).
- 91 Mogućnost izmjene pravila koja se odnose na ribolovne djelatnosti svojstvena je zajedničkoj ribarstvenoj politici, koja je područje u kojem je institucijama Unije povjerena diskrecijska ovlast, tako da im se omogućuje da mjere koje su na snazi prilagode promjenama gospodarske situacije (vidjeti u tom smislu presudu od 18. lipnja 2014., Španjolska/Komisija, T-260/11, EU:T:2014:555, t. 87.) i u svakom slučaju promjenama u dotičnim ribljim stokovima (vidjeti u tom smislu presude od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota sredozemnog igluna), C-611/17, EU:C:2019:332, t. 30. i 58. do 61. i od 11. siječnja 2017., Španjolska/Vijeće, C-128/15, EU:C:2017:3, t. 50. do 52.).

- 92 Kao što to osobito proizlazi iz točke 64. ove presude, zakonodavac Unije u ovom je slučaju bio suočen sa situacijom u kojoj je, kao prvo, stanje stoka lubina bilo zabrinjavajuće, kao drugo, rekreacijski ribolov pridonosio je smrtnosti te ribe i, kao treće, prema CIEM-ovu mišljenju, načelo opreznosti zahtijevalo je, s jedne strane, da se zabrani ulov navedene ribe tim oblikom ribolova u prvoj zoni i, s druge strane, da ulov u drugom području bude znatno smanjen.
- 93 U tim okolnostima zakonodavac Unije pri usvajanju odredbi na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a legitimno se poslužio nadležnošću koja mu je dodijeljena člankom 3. stavkom 1. točkom (d) UFEU-a, to više što se, u skladu sa sudskom praksom, na legitimna očekivanja ne može pozivati ako je, kao što je to slučaj sa zajedničkom ribarstvenom politikom, mogućnost poduzimanja osporenih mjera predviđena odredbom Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 17. ožujka 2011., *AJD Tuna*, C-221/09, EU:C:2011:153, t. 75).
- 94 Tužitelji argumenti ne mogu dovesti u pitanje ovu ocjenu.
- 95 Kao prvo, tužitelj tvrdi da se mjerama koje su prethodno donesene radi osiguranja očuvanja morskih bioloških resursa nije uređivao rekreacijski ribolov, zbog čega je smatrao da ta vrsta djelatnosti nije bila u nadležnosti koju Vijeće sada nastoji izvršavati.
- 96 U tom pogledu valja istaknuti da se pobijane odredbe nastavljaju na regulatorni okvir, s obzirom na to da su slične mjere kojima se ograničava broj primjeraka lubina koji se može zadržati pri rekreacijskom ribolovu donesene već 2015. Uredbom Vijeća (EU) 2015/523 od 25. ožujka 2015. o izmjeni uredaba (EU) br. 43/2014 i (EU) 2015/104 u pogledu određenih ribolovnih mogućnosti (SL 2015., L 84, str. 1.).
- 97 Ista vrsta mjere donesena je 2016. Uredbom Vijeća (EU) 2016/72 od 22. siječnja 2016. o utvrđivanju ribolovnih mogućnosti za 2016. za određene riblje stokove i skupine ribljih stokova koje se primjenjuju u vodama Unije te za ribarska plovila Unije u određenim vodama izvan Unije i o izmjeni Uredbe (EU) 2015/104 (SL 2016., L 22, str. 1.) i u 2017. Uredbom Vijeća (EU) 2017/127 od 20. siječnja 2017. o utvrđivanju ribolovnih mogućnosti za 2017. za određene riblje stokove i skupine ribljih stokova koje se primjenjuju u vodama Unije te za ribarska plovila Unije u određenim vodama izvan Unije (SL 2017., L 24, str. 1.).
- 98 Stoga valja utvrditi da, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, pobijane odredbe nisu prve mjere čiji je cilj ograničenje rekreacijskog ribolova u europskim vodama ni, osobito, rekreacijskog ribolova lubina u tim vodama.
- 99 Legitimna očekivanja mogu nastati samo ako je ispunjeno nekoliko uvjeta, među kojima je i onaj da je uprava Unije dala precizna, bezuvjetna i usklađena jamstva koja proizlaze iz ovlaštenih i pouzdanih izvora (vidjeti presudu od 15. studenoga 2018., *Deutsche Telekom/Komisija*, T-207/10, EU:T:2018:786, t. 46. i navedenu sudsku praksu).
- 100 S obzirom na postojanje ranijih mjera, u ovom slučaju ne može se smatrati da su tužitelju dane precizne, bezuvjetne i usklađene informacije koje su ga u trenutku donošenja pobijanih odredbi navele da vjeruje da Unija u dotičnim područjima nije namjeravala regulirati ili više nije namjeravala regulirati rekreacijski ribolov lubina.
- 101 Kao drugo, tužitelj tvrdi da su legitimna očekivanja za njega bila stvorena izjavom koju je 2011. dao član Komisije nadležan za pomorstvo i ribarstvo.

102 Točno je da je, kao što to tvrdi tužitelj, Komisijin član koji je tada bio zadužen za ta područja 2017. tijekom rasprave organizirane u Europskom parlamentu izjavio:

„Rekreacijski ribolov nije [...] u nadležnosti [Unije]. Europska komisija nije [...] odgovorna, a nacionalne vlade moraju rješavati sve te probleme. Jedina je Komisijina odgovornost osigurati, kada je riječ o rekreacijskom ribolovu, da se proizvod ne može prodavati. Sve ostalo je u nadležnosti nacionalnih vlada.” [neslužbeni prijevod]

103 Međutim, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 99. ove presude, precizna, bezuvjetna i usklađena jamstva koja proizlaze iz ovlaštenih i pouzdanih izvora koja je uprava dala zainteresiranoj osobi nužna su da bi ta osoba mogla stvoriti legitimna očekivanja.

104 Međutim, u ovom slučaju nisu ispunjena barem dva od tih zahtjeva.

105 S jedne strane, predmetnom izjavom ne mogu se stvoriti „usklađena” jamstva, s obzirom na to da je riječ samo o izoliranom i neformalnom stajalištu Komisijina člana, da kolegij te institucije mora donijeti svaki prijedlog uredbe u tom području i da je ta izjava u svakom slučaju bila u očitoj suprotnosti s propisima Unije navedenima u točkama 96. i 97. ove presude.

106 S druge strane, predmetna izjava nema karakter „ovlaštenosti”, koji je potreban za stvaranje legitimnih očekivanja, jer u području utvrđivanja i raspodjele ribolovnih mogućnosti mjere moraju donijeti Vijeće i Parlament, s obzirom na to da je Komisijina uloga ograničena na zakonodavnu inicijativu i provedbu odluka koje donosi zakonodavac.

107 Stoga drugi tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načelâ jednakog postupanja i nediskriminacije

108 Tužitelj tvrdi da se jednom od pobijanih odredbi, odnosno člankom 9. stavkom 4. pobijane uredbe, krši „načelo jednakosti uvođenjem zabranjene diskriminacije”.

109 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tužiteljevu argumentaciju.

110 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je obveza osiguravanja jednakog postupanja opće načelo prava Unije, utvrđeno u člancima 20. i 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

111 U skladu sa sudskom praksom, načelom jednakog postupanja zahtijeva se, s jedne strane, da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i, s druge strane, da se s različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje opravdano na temelju objektivnog i razumnog kriterija i ako je proporcionalno cilju koji se želi postići (vidjeti u tom smislu presude od 14. rujna 2010., Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals/Komisija, C-550/07 P, EU:C:2010:512, t. 55. i navedenu sudsku praksu i od 16. ožujka 2004., Afari/ESB, T-11/03, EU:T:2004:77, t. 65.).

112 Kada zakonodavac Unije ima široku diskrecijsku ovlast, kao što je to slučaj u području zajedničke ribarstvene politike, ispitivanje proporcionalnosti mora se ograničiti na utvrđivanje je li razlika u postupanju očito neprikladna ili proizvoljna u odnosu na cilj koji zakonodavac želi postići, neovisno o tome je li ta mjera jedina ili najbolja moguća (vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 1982., Kind/EEZ, 106/81, EU:C:1982:291, t. 24.).

113 Treći tužbeni razlog podijeljen je na dva dijela, kojima tužitelj tvrdi da je u ovom slučaju pobijanim odredbama uvedena zabranjena diskriminacija između, s jedne strane, komercijalnog i rekreacijskog ribolova te, s druge strane, različitih oblika rekreacijskog ribolova.

– Prvi dio trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na diskriminaciji između komercijalnog i rekreacijskog ribolova

- 114 Kao prvo, tužitelj tvrdi da zakonodavac Unije nije mogao primijeniti isti regulatorni okvir na djelatnosti koje su toliko različite kao što su to komercijalni i rekreacijski ribolov.
- 115 U tom pogledu valja podsjetiti na to da utvrđenje povrede načela nediskriminacije kao rezultat jednakog postupanja s različitim situacijama pretpostavlja da dotične situacije nisu usporedive u pogledu svih elemenata koji ih karakteriziraju, pri čemu ti elementi moraju biti utvrđeni i ocijenjeni s obzirom na predmet i cilj predmetnog Unijina akta i uzimajući u obzir, osim toga, načela i ciljeve područja na koje se predmetni akt odnosi (vidjeti u tom smislu presudu od 18. lipnja 2014., Španjolska/Komisija, T-260/11, EU:T:2014:555, t. 93.).
- 116 Međutim, u ovom se slučaju komercijalni i rekreacijski ribolov mogu smatrati usporedivima u pogledu bitnog cilja pobijanih odredbi, s obzirom na to da i jedan i drugi ribolov utječu na populaciju lubina koju se tim odredbama nastoji zaštititi, tako da se tužiteljeva argumentacija ne može prihvatiti.
- 117 Kao drugo, čak i pod pretpostavkom da se dvije djelatnosti mogu smatrati usporedivima, tužitelj ističe da se s komercijalnim i rekreacijskim ribolovom na neprihvatljiv način postupa različito jer se u pobijanim odredbama na komercijalni ribolov primjenjuje privremena zabrana s iznimkama svojstvenima svakoj vrsti komercijalnog ribolova, dok su ograničenja koja utječu na rekreacijski ribolov primjenjiva na sve oblike rekreacijskog ribolova lubina.
- 118 U tom pogledu valja istaknuti da se, kao što to navodi tužitelj, člankom 9. pobijane uredbe uvodi različito postupanje između rekreacijskog i komercijalnog ribolova, s obzirom na to da su pri rekreacijskom ribolovu u prvom području dopušteni samo ulov i puštanje, dok je pri komercijalnom ribolovu dopušteno zadržavanje lubina u određenom godišnjem razdoblju pod određenim uvjetima.
- 119 Stoga, s jedne strane, valja utvrditi, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 111. ove presude, je li ta razlika u postupanju s dvjema predmetnim djelatnostima opravdana objektivnim i razumnim kriterijem.
- 120 U tom pogledu valja istaknuti da se komercijalnim ribolovom, s jedne strane, bave osobe kojima je to profesija i da se, s druge strane, njime barem potencijalno utječe na sve potrošače. Suprotno tomu, rekreacijski ribolov je djelatnost koja se obavlja u slobodno vrijeme, iako on neizravno može imati učinak na poduzeća, osobito ona koja na tržište stavljaju opremu koja se koristi u okviru te djelatnosti.
- 121 Stoga je različito postupanje s dvjema predmetnim djelatnostima, sadržano u pobijanim odredbama, povezano s njihovom prirodom i u skladu je s ciljevima koji se nastoje postići u okviru zajedničke ribarstvene politike. Naime, kao što je to navedeno u članku 2. stavku 1. Uredbe o ZRP-u, Unijina politika ima za cilj, među ostalim, u tom području „osigura[ti] da s[e] aktivnosti[ma] u ribarstvu i akvakulturi [...] upravlja na način koji je u skladu s ciljevima postizanja gospodarskih i društvenih koristi te koristi za zapošljavanje i doprinos dostupnosti zaliha hrane”.
- 122 Stoga se na temelju ekonomske naravi komercijalnog ribolova može objasniti pozornost koju zakonodavac Unije posvećuje učinku koji bi ograničenja donošenje kojih razmatra imala na svaki oblik komercijalnog ribolova i prilagodbi tih ograničenja na način da u određenim slučajevima dopušta samo neizbježan sporedni ulov, a u drugim slučajevima ciljani ulov lubina u određenom omjeru.
- 123 S druge strane, valja istaknuti da, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 111. i 112. ove presude, različito postupanje s dvjema predmetnim djelatnostima nije očito neprimjereno ili proizvoljno za djelatnost koja se obavlja u slobodno vrijeme kada je cilj predmetnog propisa očuvanje morskih bioloških resursa i, konačno, osiguranje da se ta djelatnost, nakon što se stokovi obnove, može neometano nastaviti.

- 124 Prvi dio trećeg tužbenog razloga stoga treba odbiti.
- *Drugi dio trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na diskriminaciji između različitih oblika rekreacijskog ribolova*
- 125 Tužitelj smatra da se pobijanim odredbama u području rekreacijskog ribolova uvodi diskriminacija između, s jedne strane, podvodnog ribolova i, s druge strane, drugih rekreacijskih ribolovnih djelatnosti.
- 126 U tom kontekstu tužitelj u biti tvrdi da se pravilima o komercijalnom ribolovu vodi računa o različitim načinima ribolova u akvakulturi i da se na temelju tih pravila određuje raspodjela stope smrtnosti koju dopušta zakonodavac Unije kako bi se osiguralo da nijedan utvrđeni način nije u posebno nepovoljnijem položaju zbog ograničenja propisanih člankom 9. stavcima 1. do 3. pobijane uredbe.
- 127 Prema tužiteljevu mišljenju, isto ne vrijedi za rekreacijski ribolov, s obzirom na to da je zakonodavac, time što je dopustio samo ulov i puštanje, koji se sastoje od ulova riba i njezina vraćanja natrag u more, u praksi zabranio podvodni ribolov, koji po svojoj prirodi podrazumijeva uporabu puške ili u svakom slučaju projektila koji dovodi do smrti ribe i sprečava da je se nakon toga živu vrati u more.
- 128 Dakle, odobrenje ulova i puštanja uzrokovalo je diskriminaciju među različitim načinima koji se primjenjuju u okviru rekreacijskog ribolova koja je tim manje opravdana, s jedne strane, jer je učinak podvodnog ribolova na riblji stok ograničen i, s druge strane, jer je taj oblik rekreacijskog ribolova po svojoj prirodi osobito selektivan.
- 129 Naime, iz studije koju je tužitelj podnio proizlazi da podvodni ribolov zapravo dovodi do manjeg ulova od drugih oblika rekreacijskog ribolova, s obzirom na to da je odgovoran za samo oko 5,5 % od ukupnog ulova ostvarenog rekreacijskim ribolovom u pogledu lubina.
- 130 Osim toga, u okviru podvodnog ribolova od ribolovca se zahtijeva da nacilja svoju metu prije nego što puca, što znači da on unaprijed određuje pripada li primjerak dotičnoj vrsti i odgovara li zahtjevima minimalne zakonom dopuštene veličine.
- 131 U tom pogledu valja utvrditi da, kao što to pravilno ističe Vijeće, podvodni ribolov zbog svoje naravi gotovo neizbježno dovodi do smrti ribe, s obzirom na to da podrazumijeva da je ona pogođena projektilom koji je imobilizira, dok, naprotiv, ulov i puštanje predstavlja samo rizik za ribu – vjerojatnost smrti u takvom je slučaju, prema CIEM-ovoj procjeni iz njegova mišljenja od 24. listopada 2017., ograničena na 15 %.
- 132 Stoga valja smatrati da se podvodni ribolov i drugi oblici rekreacijskog ribolova u okviru kojih se može obavljati ulov i puštanje mogu različito tretirati, s obzirom na to da su objektivno različiti u pogledu smrtonosnog učinka na riblji stok.
- 133 Slijedom navedenog, dvije predmetne situacije ne mogu s obzirom na cilj koji se nastoji ostvariti pobijanim odredbama biti objektivno usporedive, tako da se tužiteljeva argumentacija ne može prihvatiti.
- 134 Stoga treba odbiti drugi dio trećeg tužbenog razloga, a time i treći tužbeni razlog u cijelosti.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji se na povredi načela proporcionalnosti te slobode udruživanja i slobode poduzetništva

135 Četvrti tužbeni razlog podijeljen je na dva dijela. S jedne strane, tužitelj tvrdi da se člankom 9. stavkom 4. pobijane uredbe krši načelo proporcionalnosti. S druge strane, tvrdi da se tom odredbom povređuju sloboda udruživanja i sloboda poduzetništva.

136 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tužiteljevu argumentaciju.

– Prvi dio četvrtog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti i načela opreznosti

137 Tužitelj tvrdi da mjere predviđene člankom 9. stavkom 4. pobijane uredbe nisu proporcionalne s obzirom na načelo opreznosti, koje treba primijeniti u ovom slučaju.

138 U tom je pogledu, s jedne strane, potrebno podsjetiti na to da, u skladu sa sudskom praksom, načelo proporcionalnosti, kao jedno od općih načela prava Unije, zahtijeva da njezine institucije, kao prvo, ne prelaze granice onoga što je primjereno i nužno za ostvarenje legitimnih ciljeva koji se nastoje ostvariti predmetnim propisom i, kao drugo, odaberu mjere koje su najmanje ograničavajuće za postizanje željenog cilja a da, kao treće, prouzročene nepovoljnosti ne budu nerazmjerne ciljevima koji se žele postići (vidjeti presudu od 11. siječnja 2017., Španjolska/Vijeće, C-128/15, EU:C:2017:3, t. 71. i navedenu sudsku praksu).

139 S druge strane, na zakonitost mjera donesenih u područjima u kojima, kao što je to slučaj u području zajedničke ribarstvene politike, zakonodavac Unije ima široku diskrecijsku ovlast može se utjecati samo ako je donesena mjera očito neprikladna ili proizvoljna u odnosu na cilj koji se želi postići, neovisno o tome je li ta mjera jedina ili najbolja moguća (vidjeti u tom smislu presude od 23. ožujka 2006., Unitymark i North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03, EU:C:2006:193, t. 57. i 58. i navedenu sudsku praksu i od 11. siječnja 2017., Španjolska/Vijeće, C-128/15, EU:C:2017:3, t. 72. i navedenu sudsku praksu).

140 Tužitelj u svojoj argumentaciji ne osporava da je lubin prije donošenja pobijane uredbe bio ugrožen u područjima na koja se odnose pobijane odredbe ni to da je bilo potrebno donijeti mjere kako bi se u tim područjima smanjila smrtnost ribe i povećala biomasa.

141 Međutim, tužitelj tvrdi da se ograničenja predviđena člankom 9. stavkom 4. pobijane uredbe nisu mogla donijeti bez uvjerljivih znanstvenih podataka o utjecaju rekreacijskog ribolova na stok lubina.

142 U tom pogledu valja istaknuti da je, prema CIEM-ovu mišljenju od 24. listopada 2017., ulov lubina od rekreacijskog ribolova za 2016. bio u prvom području procijenjen na 1627 tona te je tako prelazio ulov za tu vrstu riba od komercijalnog ribolova, koji je bio procijenjen na 1295 tona.

143 Čak i nakon što je ta procjena u 2018. ažurirana, uzimajući u obzir učinak ograničenja ulova koja je nametnulo Vijeće i pod pretpostavkom da su se ona u cijelosti poštovala, utjecaj rekreacijskog ribolova na smrtnost lubina u prvom području ostao je značajan jer je predstavljao oko 14 % ulova lubina, kao što to proizlazi iz podataka sadržanih u CIEM-ovu mišljenju od 29. lipnja 2018.

144 U članku 2. stavku 2. Uredbe o ZRP-u zahtijeva se primjena načela opreznosti pri utvrđivanju ribolovnih mogućnosti.

145 Vijeće je u tim okolnostima moglo smatrati potrebnim donošenje predmetnih ograničenja kako bi suzbilo smrtnost od rekreacijskog ribolova. S jedne strane, dopustilo je ulov i puštanje, na taj način dopustivši rekreacijskim ribolovcima da se unatoč CIEM-ovoj preporuci da se zabrani svaki ulov nastave baviti većinom oblika rekreacijskog ribolova. S druge strane, predvidjelo je pravilo – ulov i puštanje – koje nije nerazumno ograničilo rekreacijsku djelatnost.

146 Takve mjere ne mogu se smatrati očito neprikladnima ili proizvoljnima s obzirom na cilj koji se nastoji postići, tako da se ne može smatrati da je zakonodavac njihovim donošenjem prekoračio granice svoje diskrecijske ovlasti i povrijedio načelo proporcionalnosti, slijedom čega prvi dio četvrtog tužbenog razloga treba odbiti.

– Drugi dio četvrtog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi slobode udruživanja i slobode poduzetništva

147 Tužitelj tvrdi da se zabranom podvodnog ribolova krše sloboda udruživanja i sloboda poduzetništva iz članka 12. i 16. Povelje, s obzirom na to da se njome utječe na infrastrukturu u marinama, proizvodnju opreme specijalizirane za te luke i s time povezane turističke usluge.

148 Najprije valja utvrditi da tužitelj nije dostavio nijedan element u prilog svojoj tvrdnji da je sloboda udruživanja bila povrijeđena. U skladu sa sudskom praksom, samo apstraktno navođenje tužbenog razloga ne ispunjava zahtjeve utvrđene u članku 76. točki (d) Poslovnika (presuda od 29. ožujka 2012., Telefónica i Telefónica de España/Komisija, T-336/07, EU:T:2012:172, t. 59.). Stoga drugi dio četvrtog tužbenog razloga treba odbiti kao nedopušten u dijelu u kojem se temelji na povredi slobode udruživanja.

149 Što se tiče slobode poduzetništva, priznate člankom 16. Povelje, ona obuhvaća pravo obavljanja gospodarske ili komercijalne djelatnosti, slobodu ugovaranja i slobodno tržišno natjecanje.

150 U ovom slučaju važno je istaknuti da povreda slobode poduzetništva može utjecati na poduzetnike koji su uključeni u komercijalnu djelatnost povezanu s podvodnim ribolovom, poput prodaje opreme. Naprotiv, takva povreda ne može utjecati na same rekreacijske ribolovce, s obzirom na to da, kao što to proizlazi iz članka 3. točke (b) pobijane uredbe, oni nisu uključeni u takvu djelatnost jer ne mogu prodavati ribu koju ulove.

151 Što se tiče poduzetnika koji obavljaju gospodarsku djelatnost povezanu s podvodnim ribolovom, valja napomenuti da bi predmetna mjera doista mogla imati ekonomske posljedice na njihove djelatnosti, koje bi mogle utjecati na njihovu odluku da se nastave njima baviti i stoga potencijalno ograničiti njihovu slobodu poduzetništva.

152 S tim u vezi, tužitelj je dostavio ankete kojima se nastojalo dokazati da je lubin najtraženija vrsta među rekreacijskim ribolovcima koji se bave podvodnim ribolovom, a za neke od njih predstavlja vrstu koja je razlog bavljenja tom djelatnošću. Ako taj trend odražava stvarno stanje, on nužno utječe na prihod poduzetnika koji djeluju u tom sektoru.

153 Međutim, u članku 52. stavku 1. Povelje predviđa se da se ograničenja mogu nametnuti ostvarivanju prava i sloboda pod uvjetom da su ta ograničenja predviđena zakonom, ako poštuju bit tih prava i sloboda i ako su, podložno načelu proporcionalnosti, potrebna i zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

154 To je ovdje slučaj, s obzirom na to da je, kao prvo, predmetna mjera predviđena pobijanom uredbom. Kao drugo, ona ne sadržava nikakvu zabranu za poduzetnike koji su uključeni u komercijalnu djelatnost povezanu s podvodnim ribolovom, tako da poštuje bit slobode poduzetništva. Kao treće, kao

što to proizlazi iz ocjene prvog dijela četvrtog tužbenog razloga, ona je u skladu s načelom proporcionalnosti, s obzirom na to da je cilj koji se njome nastoji postići – očuvanje morskih bioloških resursa – u općem interesu.

- 155 Tužitelj osporava taj zaključak i tvrdi da provedba pobijane uredbe nije ublažena odredbom na temelju koje bi se ona privremeno ili nesustavno primjenjivala. Naprotiv, navedena uredba stupila je na snagu odmah, bez „ikakvih prilagodbi”.
- 156 U tom pogledu valja istaknuti da je nepostojanje privremene naravi predmetne mjere, koju je tužitelj naveo, u suprotnosti s naravi pobijane uredbe, koja je namijenjena za primjenu tijekom samo jedne godine, u ovom slučaju 2018.
- 157 Osim toga, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, predmetna mjera nije ni prvi put ni bez odlaganja nametnuta, s obzirom na to da se ista mjera na temelju članka 9. stavka 4. prethodno primjenjive uredbe, odnosno Uredbe 2017/127, već primjenjivala u prvom području.
- 158 Stoga valja odbiti četvrti tužbeni razlog, a time i tužbu u cijelosti.

Troškovi

- 159 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 160 Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje vlastitih troškova kao i onih nastalih Vijeću, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite, u skladu s njegovim zahtjevom.
- 161 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Komisija će stoga snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Udruzi International Forum for Sustainable Underwater Activities (IFSUA) nalaže se snošenje vlastitih troškova i onih nastalih Vijeću Europske unije, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite.

3. Europska komisija snosit će vlastite troškove.

Valančius

Nihoul

Svenningsen

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 10. ožujka 2020.

Potpisi