



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
TAMARE ČAPETA
od 15. lipnja 2023.¹

Predmet C-330/22

Friends of the Irish Environment CLG
protiv
Minister for Agriculture, Food and the Marine,
Irska,
Attorney General

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio High Court (Visoki sud, Irska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Valjanost – Zajednička ribarstvena politika – Članak 43. stavak 2. UFEU-a – Uredba (EU) br. 1380/2013 – Uredba (EU) 2019/472 – Utvrđivanje ribolovnih mogućnosti – Ograničenja ukupnog dopuštenog ulova iznad najvišeg održivog prinosa – Diskrecijska ovlast Vijeća na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a – Uredba (EU) 2020/123”

I. Uvod

1. Manannán mac Lir, ime boga mora, spominje se u mnogim drevnim irskim mitovima i legendama. On je bio moćni ratnik kojem su valovi bila kočija, a smatralo ga se i uspješnim poljodjelmanom na „ravnicama mora”. Umjesto goveda i ovaca, njegova su stada bila jata riba. Urod u vodama oko Irske bio je tako obilan da su, kad su kraljevska povjerenstva uzastopno ispitivala ribarsku industriju 1863. i 1885., vodeći ihtiolozi tog vremena zaključili da se ribolovna područja „ne mogu iscrpiti”².

2. Nažalost, bili su u krivu. Riblji stokovi nisu nepresušan samoobnovljiv resurs koji ne ovisi o ljudskom utjecaju. Kao što smo to spoznali u ovom stoljeću, ribljim stokovima treba pomno upravljati kako bi se osigurao njihov opstanak. To je u osnovi bit tužiteljeve argumentacije u ovom slučaju. Naime, argument te stranke jest da se Uredbom (EU) 2020/123³ o utvrđivanju ribolovnih

¹ Izvorni jezik: engleski

² Vidjeti Roney, J. B., „[Mis-]managing Fisheries on the West Coast of Ireland in the Nineteenth Century”, *Humanities*, sv. 8.(1), br. 4, 2019., str. 10., u kojem se citiraju sljedeće riječi prvog sustavnog pomorskog zoologa u Britaniji, koji je bio član Kraljevskog povjerenstva 1885.: „osim u nekoliko slučajeva, čini se da je fauna otvorenog mora, s obzirom na njezinu prirodu i okruženje, u velikom dijelu neovisna o utjecaju čovjeka. [...] Priroda gotovo beziznimno provodi vlastite zakone te na moru čovjek na njih u pravilu ne može utjecati”. Vidjeti i Roberts, C., *The Unnatural History of the Sea*, Island Press, 2007., str. 142., 143. i 157. (gdje se utvrđuje da su oba kraljevska povjerenstva, iz 1863. i 1885., u biti podržala zaključak o neograničenom ribarstvu).

³ Uredba Vijeća (EU) 2020/123 od 27. siječnja 2020. o utvrđivanju ribolovnih mogućnosti za 2020. 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 2020., L 25, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2020.)

mogućnosti za 2020. za određene stokove u vodama oko Irske⁴ određuju ribolovna ograničenja iznad dugoročno održivih razina⁵. U tom se argumentu tužitelj prije svega oslanja na osnovno zakonodavstvo o utvrđivanju zajedničke ribarstvene politike (u daljnjem tekstu: ZRP)⁶. Zakonodavac Unije u tom je aktu odredio 2020. kao najkasniji trenutak do kojeg ribolov za sve stokove u vodama Unije treba provoditi na održivim razinama.

3. Međutim, pravno pitanje koje se postavlja u ovom predmetu nije jesu li razine koje je utvrdilo Vijeće održive. Takvu odluku ne može donijeti Sud. Tužiteljev pravni slučaj zapravo se odnosi na postojanje i ograničenja diskrecijske ovlasti Vijeća prilikom utvrđivanja ribolovnih mogućnosti u vodama Unije na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a. Sud će u odgovoru na to pitanje o nadležnosti trebati odgovoriti i na povezano pitanje o mjeri u kojoj zakonodavstvo specifično za određeno područje i određenu temu iz tog područja može utjecati na osnovne ciljeve ZRP-a.

II. Okolnosti spora i prethodna pitanja

4. Vijeće svake godine raspodjeljuje ribolovne mogućnosti među državama članicama na temelju predvidivog udjela u stokovima za svaku vrstu ribe u vodama Unije. Ti pojedinačni udjeli poznati su kao ukupan dopušteni ulov (*total allowable catch*, u daljnjem tekstu: TAC). Vijeće je prilikom utvrđivanja i raspodjele godišnjih TAC-ova dužno djelovati u okviru cilja ZRP-a, koji je utvrđen u Osnovnoj uredbi o ZRP-u.

5. U članku 2. Osnovne uredbe o ZRP-u navode se ciljevi u skladu s kojima bi ZRP trebao funkcionirati. U njegovu stavku 1. navodi se, među ostalim, da ZRP „osigurava da su aktivnosti u ribarstvu i akvakulturi dugoročno ekološki održive”. U prvom podstavku stavka 2. zatim se objašnjava da Unija u upravljanju ZRP-om „nastoji osigurati da iskorištavanje živih morskih bioloških resursa obnavlja i održava populacije izlovljanih vrsta iznad razina koje mogu osigurati najviši održivi prinos”. U drugom podstavku zatim se navodi da će se „stopa iskorištavanja koja osigurava najviši održivi prinos postići [...] do 2015., gdje je to moguće i, na postupnoj, progresivnoj osnovi, najkasnije do 2020. za sve stokove” (u daljnjem tekstu: cilj MSY-ja do 2020.)⁷.

6. Pojam najvišeg održivog prinosa (*maximum sustainable yield*, u daljnjem tekstu: MSY) strategija je izlova koja se globalno primjenjuje u ribarstvu. Njome se pretpostavlja da postoji određena razina ulova koji se može uzeti iz ribljeg stoka a da to ne utječe na njegovu uravnoteženu veličinu populacije. U biti je riječ o tome da se izlovljava samo višak ribe koji prirodno nastane kad stok dosegne točku ravnoteže, a stope razmnožavanja uspore. Prema tome, „ubiranjem” tog viška stope razmnožavanja ostaju na najvišoj razini, dok se riblji stok godišnje nadopunjuje a da to ne utječe na njegov dugoročni opstanak. Stoga je MSY teoretska pretpostavka kojom se nastoji postići ravnoteža između, s jedne strane, cilja očuvanja komercijalno izlovljanih ribljih stokova za buduće naraštaje i, s druge strane, gospodarskog i društvenog interesa izlovljavanja tih stokova.

⁴ Konkretno, te su vrste i ribolovna područja „bakalar (*Gadus morhua*) u zoni 6.a (zapadno od Škotske)” (objavljeno 28. lipnja 2019.); „bakalar (*Gadus morhua*) u zonama 7.e – k (zapadni dio kanala La Manche i južni dio Keltskog mora)” (objavljeno 16. kolovoza 2019.); „pišmolj (*Merlangius merlangus*) u zoni 7.a (Irsko more)” (objavljeno 28. lipnja 2019.) i „iverak zlatopjeg (*Pleuronectes platessa*) u zonama 7.h – k (južni dio Keltskoga mora, jugozapadno od Irske)” (objavljeno 13. studenoga 2019.) (radi jednostavnosti, na te se stokove upućuje kao na „četiri stoka o kojima je riječ”, a na te zone kao na „vode oko Irske”).

⁵ Relevantne ribolovne mogućnosti o kojima je riječ u ovom predmetu utvrđene su u Prilogu I.A Uredbi iz 2020.

⁶ Odnosno Uredbu (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: Osnovna uredba o ZRP-u)

⁷ Moje isticanje

7. Na temelju Osnovne uredbe o ZRP-u, ono što predstavlja MSY za određeni stok i način njegova postizanja izračunavaju se na temelju „najboljeg raspoloživog znanstvenog savjeta”⁸, a ako ne postoje adekvatni znanstveni podaci, na temelju predostrožnog pristupa⁹. Kao što se to slažu sve stranke u ovom predmetu, savjetom koji je posebno za Europsku komisiju za četiri stoka o kojima je riječ sastavilo Međunarodno vijeće za istraživanje mora (u daljnjem tekstu: ICES) uzeta su u obzir oba ta pristupa. Prema tome, nije sporna činjenica da su „najbolji raspoloživi znanstveni savjet” i predostrožni pristup, na temelju kojeg je ICES sastavio svoj savjet, pokazali da TAC za četiri stoka o kojima je riječ u vodama oko Irske treba utvrditi *na nultoj razini* za 2020. kako bi se u budućnosti postigao MSY tih stokova¹⁰.

8. Nije sporna ni činjenica da prisutnost stokova koji se „ne izlovljavaju”, zajedno s „obvezom iskrcavanja” u „mješovitom ribolovu”¹¹, dovodi do povezanog problema „vrsta koje ograničavaju ribolov” i obveze da se ribarska plovila prisili na prestanak operacija znatno prije nego što ulove glavne dodijeljene kvote. Tu pojavu treba pojasniti. Mješoviti ribolov odnosi se na vode u kojima je prisutna više od jedne vrste ribe i gdje postoji vjerojatnost da će različite vrste biti zajedno uhvaćene u istoj ribolovnoj operaciji. Obvezom iskrcavanja zahtijeva se od svih ribarskih plovila da na plovilu zadrže svu ulovljenu ribu, zabilježe je i oduzmu od kvota koje se primjenjuju na te stokove¹². Kombinacija tih elemenata u praksi znači da stok s TAC-om vrijednosti nula može „ograničiti” izlov drugih stokova u mješovitom ribolovu čim ih se ulovi, često kao usputni ulov kad se zapravo cilja drugi stok. Usputni ulov stoka neiskorištene (ili nulte) kvote stoga može imati učinak „ograničavanja” ribolova time što se zahtijeva prestanak operacija znatno prije nego što se ulove glavne dodijeljene kvote.

9. S obzirom na tu problematiku i nakon primitka savjeta o neizlovljavanju za četiri stoka o kojima je riječ, Komisija je zatražila novi ICES-ov savjet koji se konkretno odnosi na količinu usputnog ulova četiriju stokova o kojima je riječ, a koji se ulovi tijekom izlova „ciljanog” stoka u mješovitom ribolovu. Kao što to proizlazi iz njegova naziva, ciljani stok vrsta je stoka koji ribarsko plovilo nastoji uloviti tijekom određene ribolovne operacije kada izlazi na more. Riba koja slučajno završi u njegovim mrežama naziva se usputni ulov.

10. U skladu s Komisijinim zahtjevom¹³, ICES je iznio procjene o tome koliko bi usputnog ulova četiriju stokova o kojima je riječ vjerojatno bilo ulovljeno kad bi se tijekom 2020. za određeni ciljani stok u mješovitom ribolovu oko Irske obavio izlov na razinama TAC-a. Važno je navesti da

⁸ Kao što to, primjerice, proizlazi iz članka 3. točke (c) Osnovne uredbe o ZRP-u.

⁹ U skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom 8. Osnovne uredbe o ZRP-u, predostrožni pristup upravljanju ribarstvom znači „pristup prema kojem izostanak adekvatne znanstvene informacije ne bi trebao opravdati odgađanje ili nepoduzimanje mjera upravljanja za očuvanje ciljanih vrsta, povezanih ili ovisnih vrsta i neciljanih vrsta i njihova okoliša”.

¹⁰ U tom se ICES-ovu savjetu objašnjava da su se savjeti o TAC-u vrijednosti nula za dva stoka bakalara i za stok pišmolja temeljila na pristupu MSY-ja, dok se savjet o TAC-u vrijednosti nula za stok iverka zlatopjega temeljio na predostrožnom pristupu. Međutim, valja istaknuti da bi, kao što to proizlazi iz savjeta ICES-a sadržanog u sudskom spisu i kao što su to na raspravi potvrdili Vijeće i Komisija, čak i da se za četiri stoka o kojima je riječ primijene razine TAC-a koje odgovaraju MSY-ju, ti stokovi i dalje bili ispod referentne granične točke za biomasu stoka u mrijestu. Drugim riječima, ispod točke iznad koje se stope razmnožavanja tih stokova smatraju narušenima. Stoga se može zaključiti da bi bilo potrebno više od jedne godine da se TAC-ovi za četiri stoka o kojima je riječ povećaju na razinu iznad nule.

¹¹ Članak 15. Osnovne uredbe o ZRP-u

¹² Na temelju prethodnog osnovnog okvira za ZRP uspostavljenog Uredbom Vijeća (EZ) br. 2371/2002 od 20. prosinca 2002. o očuvanju i održivom iskorištavanju ribolovnih resursa u okviru Zajedničke ribarstvene politike (SL 2002., L 358, str. 59.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 3., str. 38.), plovila nisu morala prestati s ribolovom nakon što su iskoristila kvotu za neki od tih stokova. Umjesto toga, mogla su nastaviti s ribolovom za druge ciljane stokove. Stoga su nastavila loviti stokove za koje su već iscrpila kvote, iako te ulove nisu mogla zakonito iskrcati. Ulovi koji su premašivali kvotu odbacivali su se. Uvođenjem obveze iskrcavanja ta praksa odbacivanja neželjenog ulova više nije dostupna.

¹³ Pitanje koje je Komisija postavila ICES-u načelno se odnosilo na sljedeće: ako se izlov za ciljani stok X (primjerice, koljak) obavlja u mješovitom ribolovu u vodama Y, koliko bi usputnog ulova druge vrste stoka (primjerice, bakalara) vjerojatno završilo u mrežama ribara iz Unije ako se ulovi količina koja odgovara najvećem TAC-u ciljane ribe?

se u ICES-ovu mišljenju nije tvrdilo da su takve razine usputnog ulova u skladu s postizanjem MSY-ja za četiri stoka o kojima je riječ ako se ti stokovi ulove samo kao usputni ulov. Relevantne ICES-ove procjene predstavljale su samo matematičku procjenu tog tijela u pogledu količine svakog od tih četiriju stokova koja bi se neizbježno ulovila kad bi se ciljao neki drugi stok.

11. Na temelju tih procjena, Vijeće je u Uredbi iz 2020. za četiri stoka o kojima je riječ utvrdilo ribolovne mogućnosti za 2020. na razinama iznad nule, na onim razinama koje je ICES procijenio kao neizbježan usputni ulov u mješovitom ribolovu ili ispod tih razina.

12. Na temelju podataka o godišnjem TAC-u koji je Vijeće utvrdilo za 2020. i relevantnim količinama dodijeljenima Irskoj, Minister for Agriculture, Food and the Marine (ministar poljoprivrede, prehrane i pomorstva, u daljnjem tekstu: ministar) izdavao je mjesečne obavijesti o upravljanju ribarstvom u skladu s člankom 12. stavkom 1. Sea Fisheries and Maritime Jurisdiction Acta 2006 (Zakon iz 2006. o morskom ribolovu i pomorskoj nadležnosti). U tim se obavijestima određuje količina za četiri riblja stoka o kojima je riječ koju irska plovila mogu iskrcati svakog mjeseca tijekom 2020.

13. Friends of the Irish Environment CLG (u daljnjem tekstu: tužitelj) u Irskoj je pokrenuo postupak protiv tih obavijesti koje je izdavao ministar. Tužitelj u biti tvrdi da je Vijeće, time što je TAC za četiri stoka o kojima je riječ za 2020. utvrdilo iznad nule, povrijedilo Osnovnu uredbu o ZRP-u, a osobito cilj MSY-ja do 2020. iz njezina članka 2. stavka 2. Stoga su ministrove obavijesti nevaljane.

14. Ministar brani svoje postupanje (a stoga i razine TAC-a koje je utvrdilo Vijeće), među ostalim, na temelju toga da Osnovnu uredbu o ZRP-u treba tumačiti zajedno s Uredbom (EU) 2019/472¹⁴. Potonja je uredba instrument istog ranga u kojem se izričito priznaju poteškoća izlova u mješovitom ribolovu i povezani problem izbjegavanja „vrsta koje ograničavaju ribolov”. Tvrdi se da je učinak Uredbe o zapadnim vodama bio taj da se određivanje TAC-a iznad nule omogućavalo za one stokove za koje je izdan savjet o neizlovljavanju, ako bi se time u određenoj mjeri „izbjeglo ograničavanje ribolova”.

15. S obzirom na taj činjenični i pravni kontekst, High Court (Visoki sud, Irska) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. S obzirom na to da je Uredba iz 2020. zamijenjena i/ili da su nacionalne provedbene mjere prestale važiti, je li potrebno uputiti zahtjev za prethodnu odluku?
2. Je li Prilog I.A [Uredbi iz 2020.] nevaljan s obzirom na ciljeve [Osnovne uredbe o ZRP-u] i, konkretno, ciljeve utvrđene u [njezinu] članku 2. stavcima 1. i 2., uključujući cilj iz članka 2. stavka 2. druge rečenice i načela dobre uprave iz članka 3. točaka (c) i (d) [Osnovne u]redbe o ZRP-u (uključujući mjeru u kojoj se primjenjuje na stokove u odnosu na koje je potreban predostrožni pristup), u vezi s člancima 9., 10., 15. i 16. [Osnovne u]redbe o ZRP-u i njezinim uvodnim izjavama te člancima 1., 2., 3., 4., 5., 8. i 10. Uredbe (EU) 2019/472 Europskog parlamenta i Vijeća [od 19. ožujka 2019.] o utvrđivanju višegodišnjeg plana za stokove ulovljene u zapadnim vodama [i njima susjednim vodama i za ribarstvo koje iskorištava te stokove, o izmjeni uredaba (EU) 2016/1139 i (EU) 2018/973 i o stavljanju izvan snage uredaba

¹⁴ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 19. ožujka 2019. o utvrđivanju višegodišnjeg plana za stokove ulovljene u zapadnim vodama i njima susjednim vodama i za ribarstvo koje iskorištava te stokove, o izmjeni uredaba (EU) 2016/1139 i (EU) 2018/973 i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EZ) br. 811/2004, (EZ) br. 2166/2005, (EZ) br. 388/2006, (EZ) br. 509/2007 i (EZ) br. 1300/2008 (SL 2019., L 83, str. 1. i ispravak SL 2022., L 181, str. 37.) (u daljnjem tekstu: Uredba o zapadnim vodama)

Vijeća (EZ) br. 811/2004, (EZ) br. 2166/2005, (EZ) br. 388/2006, (EZ) br. 509/2007 i (EZ) br. 1300/2008 (SL 2019., L 83, str. 1. i ispravak SL 2022., L 181, str. 37.) (u daljnjem tekstu: Uredba o zapadnim vodama)], zbog toga što [TAC-ovi] određeni Uredbom iz 2020. nisu u skladu sa savjetom [ICES-a] o neizlovljavanju određenih vrsta kako bi se ostvario [MSY]?”

16. Pisana očitovanja podnijeli su tužitelj, Irska, Vijeće i Komisija. Te su stranke, kao i Parlament, iznijele usmena očitovanja na raspravi održanoj 16. ožujka 2023.

III. Analiza

A. Uvod

17. Sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati je li Uredba iz 2020. valjana u dijelu u kojem se njome ribolovne mogućnosti za četiri stoka o kojima je riječ u vodama oko Irske utvrđuju iznad nule¹⁵. Odgovor na to pitanje tom bi sudu omogućio da odluči o valjanosti nacionalnih mjera kojima su te kvote raspodijeljene u Irskoj. Međutim, Uredbu iz 2020. može se smatrati valjanom samo ako je donesena u granicama diskrecijske ovlasti koju je – ako uopće postoji – Vijeću ostavio zakonodavac Unije. Stoga Sud analizu treba započeti pitanjem ostavlja li se Vijeću Osnovnom uredbom o ZRP-u diskrecijska ovlast da za četiri stoka o kojima je riječ utvrdi godišnje ribolovne mogućnosti na razinama iznad nule. Ako na to pitanje treba odgovoriti niječno, što ću predložiti, Sud bi zatim trebao ocijeniti utječu li na taj zaključak drugi elementi „primarnog prava o ZRP-u”, kao što je to Uredba o zapadnim vodama.

18. Stoga ću se prvo osvrnuti na okvir utvrđen Ugovorom u kojem se ovaj spor odvija (dio B). U tom ću dijelu nastojati objasniti zašto valjanost Uredbe iz 2020. i metoda nadzora koju Sud treba primijeniti prilikom njezine ocjene ovise o tumačenju dviju uredbi o kojima je riječ u ovom predmetu: Osnovne uredbe o ZRP-u i Uredbe o zapadnim vodama. Zatim ću iznijeti tumačenje tih uredbi (dio C). Najprije ću objasniti zašto smatram da Osnovnom uredbom o ZRP-u Vijeću nije ostavljena nikakva diskrecijska ovlast da prilikom određivanja TAC-ova za usputni ulov u mješovitom ribolovu odstupi od savjeta o ulovu dobivenog u ovom predmetu (dio C1). Zatim ću ocijeniti je li Uredba o zapadnim vodama na ikakav način utjecala na taj regulatorni odabir (dio C2). Tek ću tada ocijeniti valjanost Uredbe iz 2020. s obzirom na svoje zaključke (dio D1). Međutim, Sudu ću ponuditi i alternativu ako se ne složi s mojim zaključkom da se Uredbom o zapadnim vodama nije odstupilo od jasnih ovlasti utvrđenih Osnovnom uredbom o ZRP-u (dio D2). Budući da u obama slučajevima zaključujem da je Uredba iz 2020. nevaljana, kratko ću istaknuti potrebu da se njezini učinci ipak zadrže na snazi. (dio E).

B. Okvir utvrđen Ugovorom i primjenjivi standard nadzora

19. Člankom 43. UFEU-a određuje se pravna osnova za donošenje mjera o uspostavljanju ZRP-a i upravljanju njime. U članku 43. stavku 2. određuje se da se za donošenje zakonodavnih akata u području ribarstva primjenjuje redovni zakonodavni postupak; on se mora primjenjivati na sve odluke o politici koje donosi zakonodavac Unije¹⁶. Člankom 43. stavkom 3. određuje se pak primjena posebnog zakonodavnog postupka, koji Vijeću omogućuje da donosi akte na prijedlog

¹⁵ To je bila okosnica drugog pitanja suda koji je uputio zahtjev, za koje su i Komisija i Vijeće predložili da se preoblikuje. Sud nije tražio moje mišljenje o prvom pitanju.

¹⁶ Vidjeti, među ostalim, presudu od 26. studenoga 2014., Parlament i Komisija/Vijeće (C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, t. 48.).

Komisije. Ta se odredba može primijeniti za donošenje posebnih mjera koje se u njoj navode, uključujući mjere za utvrđivanje „mogućnosti ribolova”, odnosno utvrđivanje TAC-a za određeni stok.

20. Odnos između tih odredbi na neki je način specifičan¹⁷. U području ribarstva ovlast Vijeća temelji se izravno na Ugovoru. Tako ono može donositi mjere na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a čak i ako ga se za to ne ovlašćuje nijednim zakonodavnim aktom donesenim na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a¹⁸. Međutim, člankom 43. stavkom 3. UFEU-a Vijeću se ne omogućuje da utvrdi osnovne odabire politike u području ZRP-a. Takvi se odabiri donose u skladu sa zakonodavnim postupkom na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a¹⁹. Ako je zakonodavac utvrdio ciljeve ribarstvene politike na temelju tog članka, ti odabiri politike obvezuju Vijeće prilikom donošenja akata na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a. Prema tome, iako stavci 2. i 3. članka 43. UFEU-a zapravo nisu međusobno povezani na način kao što bi bili osnovni i provedbeni akti, aktima donesenima na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a određuju se ovlasti Vijeća kad djeluje na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a²⁰.

21. Stoga ocjenjivanje valjanosti akta Vijeća kojim se utvrđuju godišnje ribolovne mogućnosti započinje utvrđivanjem mjere u kojoj je zakonodavac Unije već sam donio propise u tom području na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a²¹. Ono podrazumijeva ocjenu vrste diskrecijske ovlasti koja se, ako uopće postoji, Vijeću dodjeljuje okvirom politike koji je utvrdio zakonodavac Unije.

22. U ovom je predmetu riječ o trima aktima: Osnovnoj uredbi o ZRP-u i Uredbi o zapadnim vodama, donesenima na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a, te Uredbi iz 2020., donesenoj na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a.

23. Prilikom nadzora valjanosti Uredbe iz 2020. s obzirom na Osnovnu uredbu o ZRP-u i Uredbu o zapadnim vodama metoda nadzora koju Sud treba primijeniti razlikovat će se ovisno o tome je li osporavana „odluka” (odnosno odluka o utvrđivanju TAC-ova za četiri stoka o kojima je riječ iznad nule) bila obuhvaćena diskrecijskom ovlasti koju ima Vijeće ili nije. Ako zakonodavac Unije nije Vijeću ostavio mogućnost da provodi bilo kakvo odvajanje prilikom utvrđivanja i raspodjele TAC-a od 2020. nadalje, tada samo utvrđenje da je Vijeće odstupilo od zakonodavnog odabira dovodi do nevaljanosti njegove odluke. Suprotno tomu, ako je Vijeće zakonito moglo odvagnuti cilj za postizanje MSY-ja za usputni ulov u mješovitom ribolovu u odnosu na druge ciljeve ZRP-a i prema potrebi odstupiti od savjeta o TAC-u vrijednosti nula koji je izdao ICES, tada bi valjanost

¹⁷ Članak 37. UEZ-a, koji je prethodio tim člancima, sadržavao je samo pravnu osnovu za donošenje akata o ZRP-u.

¹⁸ Vidjeti u tom smislu presudu od 7. rujna 2016., Njemačka/Parlament i Vijeće (C-113/14, EU:C:2016:635, t. 58. i 59.). Vidjeti po analogiji presudu od 24. studenoga 2022., Parlament/Vijeće (Tehničke mjere koje se odnose na ribolovne mogućnosti) (C-259/21, EU:C:2022:917, t. 74.), u kojoj se objašnjava da Komisijina ovlast za donošenje delegiranih akata na temelju osnovnih uredbi u području ribarstva ne sprečava Vijeće da na temelju nadležnosti koju ima na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a donese tehničke mjere koje se odnose na pitanja slična onima koja su obuhvaćena Komisijinom delegiranom ovlasti.

¹⁹ Vidjeti presudu od 1. prosinca 2015., Parlament i Komisija/Vijeće (C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790, t. 48.), u kojoj se navodi da „donošenje odredbi temeljem članka 43. stavka 2. UFEU-a obvezno pretpostavlja ocjenu jesu li te odredbe ‚potrebne’ za ostvarivanje ciljeva zajedničkih politika uređenih UFEU-om jer ta ocjena uključuje političku odluku čije donošenje valja rezervirati za zakonodavca Unije”.

²⁰ Vidjeti presudu od 1. prosinca 2015., Parlament i Komisija/Vijeće (C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790, t. 54. i 58.).

²¹ Kao što je to Sud objasnio, Vijeće mora djelovati ne samo u okviru granica svojih ovlasti na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a nego i u okviru koji se nalaže primarnim pravom u pogledu ZRP-a. Vidjeti presudu od 1. prosinca 2015., Parlament i Komisija/Vijeće (C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790, t. 58. i 59.).

njegove odluke ovisila o tome je li prekoračilo granice svoje diskrecijske ovlasti²². Razina provjere koju Sud treba primijeniti u takvom bi slučaju ovisila o rasponu diskrecijske ovlasti Vijeća te o složenosti ocjene koju je Vijeće trebalo provesti²³.

24. Stoga je ključno pitanje određivanje koliko je manevarskog prostora zakonodavac Unije ostavio Vijeću za utvrđivanje TAC-a za usputni ulov u mješovitom ribolovu.

C. Tumačenje primarnog prava o ZRP-u

1. Okvir politike iz Osnovne uredbe o ZRP-u

25. Osnovna uredba o ZRP-u odgovor je zakonodavca Unije na prekomjerni izlov ribe u vodama Unije. U svojoj Zelenoj knjizi iz 2009., koja je prethodila prijedlogu Osnovne uredbe o ZRP-u, Komisija je utvrdila da „[prethodni] ZRP nije dovoljno dobro funkcionirao” te je upozorila da se ekološka i održiva vizija ZRP-a „bitno razlikuje od trenutalnog stvarnog stanja preloma [...] i smanjenja količine ribe koju love europski ribari”²⁴.

26. Stoga je Komisija u svojem zakonodavnom prijedlogu objasnila da je opći cilj predviđenog okvira „osigurati da se aktivnostima ribarstva i akvakulture osiguraju dugoročni ekološki održivi uvjeti, koji su preduvjet za ostvarivanje gospodarski i društveno održive ribarske industrije koja pridonosi dostupnosti hrane”²⁵. Drugim riječima, Osnovna uredba o ZRP-u predložena je kako bi se ZRP usmjerio prema dugoročnom cilju *održivih* ribolovnih aktivnosti.

27. Taj odabir politike izražen je u članku 2. Osnovne uredbe o ZRP-u. Prilikom određivanja ciljeva (revidiranog) ZRP-a, u članku 2. stavku 1. te uredbe naglašava se potreba za dugoročnom perspektivom te upućuje na probleme povezane s okolišem i na društveno-gospodarske probleme. U tom se pogledu navodi da su ciljevi ZRP-a osigurati da su „aktivnosti u ribarstvu i akvakulturi *dugoročno* ekološki održive i da se njima upravlja na način koji je u skladu s ciljevima postizanja gospodarskih i društvenih koristi te koristi za zapošljavanje”²⁶.

28. Člankom 2. stavkom 2. Osnovne uredbe o ZRP-u određuje se da se upravljanjem ribarstvom „nastoji osigurati da iskorištavanje živih morskih bioloških resursa obnavlja i održava populacije izlovljanih vrsta *iznad razina koje mogu osigurati najviši održivi prinos*”²⁷. U članku 2. stavku 2. drugom podstavku zatim se dodaje rok za postizanje takvog cilja: „do 2015., gdje je to moguće i, na postupnoj, progresivnoj osnovi, *najkasnije do 2020. za sve stokove*”²⁸. U članku 2. stavku 5. te uredbe potom se utvrđuju drugi ciljevi ZRP-a, uključujući ciljeve „omogućava[nja] uvjet[a] za

²² Slično tomu, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u spojenim predmetima Parlament i Komisija/Vijeće (C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:337, t. 89.), u kojem se navodi da „mjera diskrecijskog prava (bilo veća ili manja) koju uživa Vijeće pri usvajanju mjera temeljem članka 43. stavka 3. UFEU-a ovisi o tome koliko mu je slobode zakonodavac Unije odlučio ostaviti”.

²³ Vidjeti, primjerice, presudu od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku) (C-611/17, EU:C:2019:332, t. 57. i 58. i navedenu sudsku praksu).

²⁴ Zelena knjiga Komisije, Reforma zajedničke ribarstvene politike (COM(2009)163 *final*), 22. travnja 2009., str. 4.-5. To nije bio prvi put da je Komisija izrazila zabrinutost zbog stanja ribljih resursa u Uniji: u svojoj publikaciji iz 1994. ta je institucija navela da „previše ribara lovi premalo riba te se izlovljava previše mladih, nezrelih riba. Sve veća potražnja javnosti, pritisak na ribare da pokriju sve veće troškove ulaganja i razvoj sve naprednije opreme kao što su sonar i radar, kojima se jata riba mogu odrediti s većom točnošću, povećali su opterećenost oskudnih resursa” (Europska komisija, Glavna uprava za pomorstvo i ribarstvo i Glavno tajništvo, *Nova zajednička ribarstvena politika*, Ured za službene publikacije Europskih zajednica, Luxembourg, 1994., str. 13.).

²⁵ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkoj ribarstvenoj politici (COM(2011) 425 *final*), 13. srpnja 2011., str. 6.

²⁶ Moje isticanje

²⁷ Moje isticanje

²⁸ Moje isticanje

gospodarski isplativ i konkurentan ribolov” (članak 2. stavak 5. točka (c)) i „pridono[šenja] primjerenom životnom standardu za one koji ovise o ribolovnim aktivnostima, imajući u vidu priobalno ribarstvo i društveno-gospodarske aspekte” (članak 2. stavak 5. točka (f)).

29. Kad se razmatra kao cjelina, članak 2. Osnovne uredbe o ZRP-u svakako omogućuje odvagivanje između suprotstavljenih ideala održivosti i upravljanja ribarstvom, s jedne strane, te gospodarskih i društvenih ciljeva zajednica čija egzistencija ovisi o moru, s druge strane. Stoga Vijeće u okviru svoje zadaće utvrđivanja i raspodjele ribolovnih mogućnosti načelno raspolaže određenom diskrecijskom ovlasti za odvagivanje suprotstavljenih interesa koji proizlaze iz članka 2. Osnovne uredbe o ZRP-u.

30. Međutim, prema mojem mišljenju, Vijeću su od 2020. člankom 2. stavkom 2. Osnovne uredbe o ZRP-u uskraćeni elementi diskrecijske ovlasti koji se odnose na odluku o tome treba li i do kada postići razine MSY-ja za stokove obuhvaćene Osnovnom uredbom o ZRP-u. Naime, smatram da je zakonodavac Unije utvrđivanjem fiksnog roka želio spriječiti Vijeće da daje prednost kratkoročnim gospodarskim interesima u odnosu na opće dugoročne ciljeve postupnog obnavljanja i održavanja populacija ribljeg stoka iznad razina biomase sposobnih za proizvodnju MSY-ja. Time se zakonodavac Unije odlučio nositi s obećanjem sličnim onomu „nema više čokolade od ponedjeljka”; jer ako se ponedjeljak ne shvati kao fiksni rok, nastaviti ćemo jesti čokoladu i ponedjeljak nikad neće doći.

31. Kako bi se osigurala takva odgovornost, članak 2. stavak 2. Osnovne uredbe o ZRP-u obvezuje Vijeće na dva načina. Kao prvo, cilj MSY-ja ne može se zaobići *nakon 2020.* (a). Kao drugo, taj cilj bez razlike se odnosi na *sve stokove*, neovisno o tome jesu li u određenim ribolovnim operacijama „ciljani stok” ili „usputni ulov” (b).

a) Godina 2020. kao fiksni rok

32. Čini se da se člankom 2. stavkom 2. Osnovne uredbe o ZRP-u godina 2020. utvrđuje kao fiksni rok. Time se tom odredbom onemogućuje odstupanje od zakonodavne odluke da se od 2020. postigne MSY. Drugim riječima, do tada je još bilo moguće odvagnuti cilj postizanja MSY-ja u odnosu na druge društveno-gospodarske ciljeve. Međutim, od te godine ta mogućnost više ne postoji, a stoga ni diskrecijska ovlast Vijeća da prilikom utvrđivanja godišnjih TAC-ova odstupa od cilja postizanja MSY-ja. Drugim riječima, s obzirom na članak 2. stavak 2. Osnovne uredbe o ZRP-u, čini se da je zakonodavac Unije želio spriječiti da se daje prednost kratkoročnim društveno-gospodarskim pritiscima u odnosu na ostvarivanje dugoročnih ciljeva održivosti nakon 2020.

33. To tumačenje potkrepljuje uvodna izjava 7. Osnovne uredbe o ZRP-u, u skladu s kojom se dostizanje stopa iskorištavanja MSY-ja može dogoditi za razdoblje nakon prvotnog roka u 2015. ako bi njihovo dostizanje do te godine ozbiljno ugrozilo društvenu i gospodarsku održivost uključenih ribarskih flota. Posljedica je toga to da se nakon 2020. takva zabrinutost više ne može uzeti u obzir.

34. Prema mojem mišljenju, isključivanje cilja MSY-ja iz odvagivanja koje Vijeće provodi prilikom utvrđivanja godišnjih ribolovnih mogućnosti u skladu je i s „glavnim i općim ciljem” (kako se Vijeće izrazilo u svojim pisanim očitovanjima), kako je naveden u članku 2. stavku 1. Osnovne uredbe o ZRP-u. Njime se zahtijeva da se ekološki održivo ribarstvo ostvari *dugoročno*. Komisija je i sama u prošlosti napomenula da je ribolov na razinama MSY-ja zapravo dugoročno *isplativiji*

za ribarsku industriju od neprekidnog ugrožavanja tih razina²⁹. Stoga odvajanje kratkoročnih društveno-gospodarskih ciljeva od odluka o mjerama za postizanje cilja MSY-ja dugoročno ne pridonosi samo ekološkim ciljevima ZRP-a, nego i njegovim gospodarskim i društvenim ciljevima te ciljevima zapošljavanja i opskrbe hranom.

35. Tužitelj je na raspravi naveo da taj zaključak potkrepljuju i kontekstualni elementi u okviru Osnovne uredbe o ZRP-u. U tom pogledu Sudu želim skrenuti pozornost na upućivanja na članak 2. stavak 2. Osnovne uredbe o ZRP-u u njezinim drugim odredbama: na tu se odredbu konkretno upućuje kad god se tom uredbom propisuje određeni stil upravljanja ribarstvom za koji ne treba provoditi daljnje odvajanje. Tako se u članku 16. stavku 4. Osnovne uredbe o ZRP-u, kojim se uređuje način utvrđivanja ribolovnih mogućnosti, upućuje samo na članak 2. stavak 2. te uredbe. Suprotno tomu, općenitije upućivanje na njezin članak 2. upotrebljava se kad god se čini da je potreban pristup u okviru kojeg se odvajaju svi ciljevi ZRP-a³⁰.

b) „Svi stokovi”

36. Cilj MSY-ja koji treba postići do 2020. primjenjuje se, u skladu s člankom 2. stavkom 2. drugim podstavkom Osnovne uredbe o ZRP-u, na „sve stokove”³¹. Tako se samim tekstom te odredbe utvrđuje jasna i obvezujuća obveza izlova „svih stokova” bez razlike (odnosno ciljanih stokova i usputnog ulova) na razinama MSY-ja od 2020.³² Slažem se s tužiteljevim stajalištem prema kojem ne postoji uvjerljiv način na koji se ta definicija može drukčije tumačiti, inače bi Sud nenamjerno izmijenio definiciju „stoka” iz Osnovne uredbe o ZRP-u³³. Stoga sâm tekst članka 2. stavka 2. Osnovne uredbe o ZRP-u ne omogućuje razlikovanje „ciljanog” stoka i stoka „usputnog ulova”, koje Vijeće nastoji provesti u Uredbi iz 2020.

37. Taj zaključak dodatno je potkrijepljen stajalištem Parlamenta, koji je na raspravi naveo da se članak 2. stavak 2. Osnovne uredbe o ZRP-u zapravo ne bi mogao tumačiti na način da sadržava *ikakvu iznimku* od tog pravila, neovisno o tome bi li proizišla iz te odredbe ili iz drugih dijelova te uredbe.

²⁹ Vidjeti u tom pogledu Komunikaciju Komisije Vijeću i Europskom parlamentu, Provedba održivosti u ribarstvu Unije primjenom najvišeg održivog prinosa (COM(2006) 360 *final*), 4. srpnja 2006., t. 2.2.: „Ribolov na razinama MSY-ja smanjio bi troškove i povećao dobit ribarske industrije s obzirom na to da se smanjuju napori (i povezani troškovi, kao što je gorivo) koje je potrebno uložiti po toni ulovljene ribe. Odabiri država članica i onih koji žive od ribarstva bit će olakšani ako bude moguće uloviti više ribe i raspodijeliti više bogatstva u ribarskoj industriji”.

³⁰ Osim u članku 16. Osnovne uredbe o ZRP-u, u odredbama o načelima i ciljevima višegodišnjih planova (članak 9.) te upravljanju stokovima od zajedničkog interesa (članak 33.) izričito se upućuje na članak 2. stavak 2. Osnovne uredbe o ZRP-u te ih se stoga može tumačiti na način da ekološku održivost propisuju kao način djelovanja. S obzirom na to da ne postoje daljnja upućivanja na druge ciljeve odvajanja, ne vidim nikakvu potporu u argumentu da Vijeće ima diskrecijsku ovlast za odvajanje cilja MSY-ja do 2020. u odnosu na druge ciljeve. To se može usporediti s, primjerice, mjerama očuvanja (članci 6. i 11.); sadržajem višegodišnjih planova (članak 10.); nacionalnim mjerama (članci 19. i 20.); obvezama Unije u međunarodnim ribarstvenim organizacijama (članak 29.); uređenjem zajedničkog tržišta ribarstva (članak 35.) ili financijskom pomoći Unije (članak 40.). Kad se u tim odredbama upućuje na ciljeve ZRP-a, upućuje se općenito na članak 2. Osnovne uredbe o ZRP-u, a stoga i na kolektivne suprotstavljene ciljeve sadržane u njemu. Smatram da Vijeće u tom pogledu raspolaže određenom diskrecijskom ovlasti za odvajanje između onih suprotstavljenih interesa koje smatra potrebnima.

³¹ Moje isticanje

³² Ne postoji ozbiljan argument koji objašnjava promjenu jezičnog značenja teksta od 2013. do danas; ne razmatramo tekst kao što je statut iz doba vladavine Henrika VII., čijim se poznatim primjerom tražilo da članu kraljeva dvora optuženom za urotu za ubojstvo kralja ili bilo kojeg kraljevog plemića sudi porota od „dvanaest turobnih ljudi” (*twelve sad men*). Kao što je to objasnio lord G. Leggatt: „Riječ *sad* tada je značila razborit i diskretan. Budući da se uobičajeno značenje te riječi kasnije promijenilo, bilo bi apsurdno tumačiti statut na način da se njime zahtijevalo da se porota sastoji od dvanaest tužnih pojedinaca”, United Kingdom Supreme Court (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine), News Corp UK & Ireland Ltd (žalitelj) protiv Commissioners for His Majesty’s Revenue and Customs (druga stranka u postupku), [2023.] UKSC 7, t. 82.

³³ U članku 4. točki 14. Osnovne uredbe o ZRP-u navodi se da „stok” znači „morski biološki resurs koji se javlja na određenom području upravljanja”.

c) *Treba li članak 2. stavak 2. Osnovne uredbe o ZRP-u tumačiti drukčije kad je riječ o mješovitom ribolovu?*

38. Vijeće i Komisija načelno se slažu s prethodno navedenim tumačenjem obvezujućeg cilja na koji se ne primjenjuju odstupanja. Međutim, njihov se argument temelji na tumačenju članka 2. stavka 2. Osnovne uredbe o ZRP-u na način da se njime uvode strogo područje primjene („svi stokovi”) i krajnji rok (2020.) za izlov četiriju stokova o kojima je riječ, što dovodi do neodrživih praktičnih problema. Konkretno, te stranke tvrde da bi, na temelju kombinacije mješovitog ribolova, nultog TAC-a i obveze iskrcavanja, onemogućavanje bilo kakvog odstupanja od cilja MSY-ja do 2020. za stokove koji se ne izlovljavaju „ograničilo” ribarske flote koje djeluju u području mješovitog ribolova. Prema tome, članak 2. stavak 2. Osnovne uredbe o ZRP-u trebalo bi tumačiti na način da se njime omogućuje isključenje usputnog ulova iz obveze MSY-ja u mješovitom ribolovu ako bi zbog utvrđivanja ciljeva s vrijednosti nula za te stokove flote morale prijevremeno prekinuti svoje ribolovne operacije za ciljanu ribu.

39. Smatram da se u tekstu Osnovne uredbe o ZRP-u ne upućuje na mogućnost takvog tumačenja. Kad ih se to pitalo, sudionici na raspravi nisu mogli navesti konkretan članak koji bi omogućio takvo razlikovanje. Zapravo se u cijeloj Osnovnoj uredbi o ZRP-u samo dvaput navodi „usputni ulov”, i to samo na mjestima koja nisu povezana s time treba li obvezu MSY-ja primijeniti na usputni ulov u mješovitom ribolovu³⁴. Štoviše, u upućivanju iz članka 16. stavka 4. Osnovne uredbe o ZRP-u na to da se „[r]ibolovne mogućnosti utvrđuju [...] u skladu s ciljevima utvrđenima u članku 2. stavku 2.” upotrebljava se dopuna „u skladu s” upravo kako bi se dokazala obvezna povezanost između utvrđivanja TAC-a i osiguravanja da se razina MSY-ja ostvari najkasnije do 2020. za sve stokove. Stoga se ni u toj odredbi ne razlikuju „ciljani” stok i stok „usputnog ulova”.

40. Za potrebe drukčijeg postupanja u pogledu usputnog ulova u mješovitom ribolovu ne može se osloniti ni na obvezu iskrcavanja, na koju se pozivaju neki sudionici. To potkrepljuje uvodna izjava 32. Osnovne uredbe o ZRP-u, u kojoj se objašnjava da bi povećanje TAC-a zbog obveze iskrcavanja trebalo biti moguće samo „[o]visno o znanstvenom savjetu i *ne ugrožavajući ciljeve maksimalno održivog prinosa*”³⁵. Ni tu se ne predviđa razlikovanje tih dvaju stokova.

41. Isto tako, kao što je to Irska navela, mogućnost razlikovanja između njih ne može se smisleno temeljiti na članku 9. stavku 5. Osnovne uredbe o ZRP-u. To ću objasniti u okviru ocjene utjecaja Uredbe o zapadnim vodama (vidjeti točku 47. ovog mišljenja).

d) *Međuzaključak*

42. Zaključno, članak 2. stavak 2. Osnovne uredbe o ZRP-u obvezuje države članice da najkasnije do 2020. love ribu na razinama MSY-ja za sve stokove, *bez iznimke*. Stoga se Osnovnom uredbom o ZRP-u Vijeću nije ostavila nikakva diskrecijska ovlast da prilikom utvrđivanja ribolovnih mogućnosti u mješovitom ribolovu odstupi od obveza MSY-ja povezanih s usputnim ulovom.

³⁴ U Osnovnoj uredbi o ZRP-u na „usputni ulov” upućuje se u njezinoj uvodnoj izjavi 29., kad se govori o mogućnosti država članica da oduzmu „količine usputnog ulova vrsta od kvota ciljanih vrsta”. Ta je mogućnost pak sadržana u članku 15. stavku 8. Osnovne uredbe o ZRP-u i državama članicama dopušta da od svoje kvote ciljanog stoka oduzmu „ulov[e] vrsta koje podliježu obvezi iskrcavanja i koje su ulovljene u većim količinama od kvota dotičnih stokova, ili ulov[e] vrsta u odnosu na koje država članica nema kvotu, [...] pod uvjetom da [je] stok neciljanih vrsta unutar sigurnih bioloških granica”. Međutim, kao što se to prethodno objašnjava i kao što su to Vijeće i Komisija potvrdili na raspravi, ICES-ov savjet za četiri stoka o kojima je riječ dokazuje da nijedan od tih stokova ne bi dosegao sigurne biološke granice za 2020. čak ni da se za njih nije utvrdio TAC. Drugim riječima, u ovom predmetu ne bi bilo dostupno čak ni pozivanje na članak 15. stavak 8. Osnovne uredbe o ZRP-u da je on bio osnova navodne diskrecijske ovlasti Vijeća.

³⁵ Moje isticanje

2. Utjecaj Uredbe o zapadnim vodama

43. Uredba o zapadnim vodama višegodišnji je plan u smislu članka 7. stavka 1. točke (a) Osnovne uredbe o ZRP-u, donesen na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a. U skladu s člankom 9. stavkom 1. Osnovne uredbe o ZRP-u, takvim se planovima nastoji osigurati cilj „obnavljanj[a] i održavanj[a] ribljih stokova iznad razina sposobnih za proizvodnju najviših održivih prinosa u skladu s člankom 2. stavkom 2.”. Stoga, iako su ti planovi važni za postizanje ciljeva ZRP-a, osobito zbog toga što se njima odvaguju opća načela očuvanja i održivosti u odnosu na društveno-gospodarske ciljeve³⁶, cilj višegodišnjih planova nije izmijeniti, nego omogućiti cilj MSY-ja do 2020. iz članka 2. stavka 2. Osnovne uredbe o ZRP-u.

44. Uredbom o zapadnim vodama uspostavlja se višegodišnji plan za upravljanje zapadnim vodama, uključujući oko Irske³⁷. U članku 1. stavku 1. te uredbe navodi se popis vrsta pridnenih stokova koji su obuhvaćeni njezinim područjem primjene. Međutim, na temelju njezina članka 1. stavka 4., ta se uredba primjenjuje i na usputni ulov koji nije na popisu ako je ulovljen tijekom izlova prethodno navedenih vrsta stokova³⁸. Na temelju te razlike, u člancima 4. i 5. Uredbe o zapadnim vodama razlikuju se i ciljevi za „ciljani” stok³⁹ i stok „usputnog ulova”. Za potonji se stok određuje da se u upravljanju mješovitim ribolovom s obzirom na stok usputnog ulova „u obzir [...] uzimaju poteškoće u istodobnom ribolovu svih stokova s MSY-jem, posebno u situacijama u kojima to dovodi do prerane zabrane ribolova”.

45. Može li se ta odredba shvatiti na način da se njome mijenja utvrđenje (vidjeti točku 42. ovog mišljenja) da se Osnovnom uredbom o ZRP-u propisuje da „sve stokove” treba izlovljavati na razinama MSY-ja od 2020., neovisno o tome jesu li ulovljeni kao „ciljani” stok ili stok „usputnog ulova”? Prema mojem mišljenju, ne može.

a) Uredba o zapadnim vodama kao izraz članka 9. stavka 5. Osnovne uredbe o ZRP-u

46. Irska je na raspravi navela da je Uredba o zapadnim vodama izraz mogućnosti, sadržane u članku 9. stavku 5. Osnovne uredbe o ZRP-u, da se višegodišnjim planovima mogu „riješiti” određeni problemi mješovitog ribolova u odnosu na postizanje ciljeva određenih u članku 2. stavku 2. za više različitih stokova koje obuhvaća plan u slučajevima kada znanstveni savjet pokaže da se povećanje u selektivnosti ne može postići”.

47. Neovisno o tome je li to doista tako, ne mogu tumačiti članak 9. stavak 5. Osnovne uredbe o ZRP-u na način da omogućuje da se višegodišnjim planovima odstupa od cilja MSY-ja do 2020. iz njezina članka 2. stavka 2. za određeni slučaj mješovitog ribolova. To se ne bi protivilo samo jasnom tekstu te odredbe, nego i smislu upotrebe te formulacije. Kad bi se omogućilo da se određeni stokovi love kao „usputni ulov” unatoč znanstvenom savjetu o TAC-u vrijednosti nula, to bi značilo da bi Vijeće moglo utvrditi ribolovne mogućnosti koje se protive samim načelima dobrog upravljanja koje je zakonodavac Unije odlučio propisati u upravljanju ZRP-om⁴⁰. Stoga

³⁶ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u spojenim predmetima Parlament i Komisija/Vijeće (C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:337, t. 73.).

³⁷ Područje primjene Uredbe o zapadnim vodama određeno je u njezinu članku 2. stavku 1.

³⁸ Od četiriju stokova o kojima je riječ u ovom predmetu, samo je jedna vrsta (bakalar (*Gadus morhua*) u zonama ICES-a 7e – k) navedena na popisu u članku 1. stavku 1. Uredbe o zapadnim vodama. To znači da se ta uredba na ostala tri stoka primjenjuje samo kao na usputni ulov, u skladu s člankom 1. stavkom 4. Uredbe o zapadnim vodama.

³⁹ U skladu s člankom 4. Uredbe o zapadnim vodama, kad se izlovljavaju kao ciljani, stokovi moraju ostvarivati cilj MSY-ja za 2020.

⁴⁰ Načelima dobrog upravljanja, kojima se ZRP „rukovodi”, zahtijeva se, u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (c) Osnovne uredbe o ZRP-u, „uspostavljanje mjera u skladu s najboljim raspoloživim znanstvenim savjetom”.

mogućnost iz članka 9. stavka 5. Osnovne uredbe o ZRP-u da se višegodišnjim planovima mogu propisati posebni ciljevi za očuvanje i mjere za rješavanje određenih problema povezanih s mješovitim ribolovom ne može biti osnova za to da Vijeće povuče usputni ulov iz cilja MSY-ja utvrđenog člankom 2. stavkom 2. Osnovne uredbe o ZRP-u.

b) Je li Uredbom o zapadnim vodama izmijenjena Osnovna uredba o ZRP-u?

48. Vijeće i Komisija u svojim pisanim očitovanjima objašnjavaju da je Uredba o zapadnim vodama noviji i specifičniji akt, tako da bi pravila o tumačenju *lex posterior derogat legi priori* ili *lex specialis derogat legi generali* dovela do zaključka da Uredba o zapadnim vodama ima prednost u odnosu na Osnovnu uredbu o ZRP-u. Te maksime doista često mogu riješiti pitanje sukoba dvaju pravila istog ranga u pravnim sustavima država članica, a nije sporno da su Osnovna uredba o ZRP-u i Uredba o zapadnim vodama donesene na temelju istog članka 43. stavka 2. UFEU-a.

49. Međutim, kao prvo, pravo Unije ne sadržava jasnu hijerarhiju svojih sekundarnih pravnih pravila⁴¹. Kao drugo, ne smatram mudrim automatski primijeniti te vrste pravila o tumačenju a da se pritom uopće ne uzmu u obzir smisao i bit dvaju pravnih pravila koja se uspoređuju. U tom mi se pogledu ne čini da bi višegodišnji plan, čak i ako se temelji na istoj odredbi Ugovora, mogao biti jednako uvjerljiv kao sama Osnovna uredba o ZRP-u. Upravo je potonja uredba sâmo zakonodavstvo kojim se utvrđuje okvir unutar kojeg treba provoditi višegodišnje planove. U skladu s time, iako između tih dviju uredbi ne postoji hijerarhija na temelju pravne osnove na razini primarnog prava, svakako postoji predviđena hijerarhija na razini sekundarnog prava.

50. Višegodišnji planovi utvrđeni su i uređeni člancima 9. i 10. Osnovne uredbe o ZRP-u te im je namjena pridonijeti postizanju cilja navedenog u njezinu članku 2. stavku 2.⁴² To znači da ti planovi mogu dopuniti, upotpuniti ili konkretizirati osnovni okvir utvrđen Osnovnom uredbom o ZRP-u, što ostavlja mnogo prostora za različite odluke o politikama; upravo zbog toga te akte treba donijeti na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a. Međutim, neovisno o sadržaju višegodišnjeg plana, tim se planom samim po sebi ne može odstupiti od izričitog teksta ciljeva Osnovne uredbe o ZRP-u.

51. Ako bi se ipak smatralo da su ta dva akta istog hijerarhijskog statusa, može li se Osnovna uredba o ZRP-u prešutno ili implicitno izmijeniti? Čini se da je Parlament na raspravi podržao tu mogućnost. Objasnio je da se pravni okvir „razvio” stupanjem na snagu Uredbe o zapadnim vodama, iako je tekst članka 2. stavka 2. Osnovne uredbe o ZRP-u jasan i ne sadržava iznimke. Konkretno, u kontekstu obveze iskrcavanja, Parlament je napomenuo da zakonodavac Unije više ne smatra da je izvedivo poštovati cilj MSY-ja do 2020. za *sve stokove*. Prema tome, člancima 4. i 5. Uredbe o zapadnim vodama nastojala se uvesti razlika između ciljanog stoka i stoka usputnog ulova, među ostalim, u utvrđivanju ribolovnih mogućnosti. Stoga je tim odredbama „prešutno izmijenjen” (kao što je to Parlament objasnio na raspravi) članak 2. stavak 2. Osnovne uredbe o ZRP-u, time što je iz upućivanja na „sve stokove” u toj odredbi zapravo uklonjen usputni ulov. Rezultat toga je razlika u ribolovnim ciljevima za ciljani stok i stok usputnog ulova, pri čemu se samo prvonavedeni izlovljava na razinama biomase sposobnima za obnavljanje MSY-ja. Ako se

⁴¹ Vidjeti po analogiji presudu od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće (C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 119.), u kojoj se podsjeća na to da se „unutarnja zakonitost akta Unije ne može ispitivati s obzirom na drugi akt Unije istog normativnog ranga, osim ako je donesen na temelju tog potonjeg akata ili ako je u jednom od tih dvaju akata izričito određeno da je jedan nadređen drugome”.

⁴² Vidjeti u tom pogledu članak 9. stavak 1. Osnovne uredbe o ZRP-u u kojem se objašnjava svrha višegodišnjih planova.

isti stok ulovi kao usputni ulov, utvrđivanje TAC-ova tada ne bi bilo ograničeno ciljem MSY-ja do 2020.; ukratko, Vijeće bi „ponovno imalo” diskrecijsku ovlast za odvagivanje tog cilja u odnosu na druge ciljeve ZRP-a, barem kad je riječ o ograničenoj regiji zapadnih voda⁴³.

52. Što sve čini izmjenu pravnog pravila u pravu Unije nije uređeno. Moglo bi se prihvatiti da je izmjena uvedena čim je izmijenjen sadržaj akta. U tu se svrhu može donijeti zaseban akt o izmjeni. Točno je da je uobičajena praksa institucija Unije da se u novom aktu o izmjeni prethodnog akta izričito navedu prethodne odredbe koje se mijenjaju. Međutim, to u užem smislu nije nužno u slučaju akata istog ranga.

53. Jednako tako, ni u primarnom ni u sekundarnom pravu Unije ne postoji ustavni zahtjev da se propiše izričit način uvođenja izmjena u izradi zakonodavstva. Premda su neki aspekti načina na koji se uvode izmjene ili stavljanje izvan snage određeni u smjernicama o izradi zakonodavstva⁴⁴ ili međuinstitucijskim sporazumima⁴⁵, ti tekstovi ipak nisu pravo. U skladu s time, *način* na koji zakonodavac Unije mijenja ili stavlja izvan snage prethodno zakonodavstvo obuhvaćen je njegovom „parlamentarnom povlasticom”.

54. Može se postaviti pitanje zašto bi bilo važno je li izmjena uvedena izričito ili prešutno ako je posljedica u svakom slučaju predviđena zakonodavstvom.

55. Prvi i najočitiji razlog jest to što prešutne izmjene nisu transparentne za javnost. Javnost mora barem općenito znati koji zakon vrijedi u određenom trenutku⁴⁶. To je jedan aspekt vladavine prava⁴⁷. Stoga su prešutne, neobjašnjene izmjene velik neprijatelj transparentne izrade zakonodavstva. Njima bi se mogle ugroziti sigurnost i predvidivost već postojećih odnosa te povezanih prava i obveza⁴⁸.

56. Kao drugo, smatram da jedan razlog za ustrajanje na izričito navedenoj namjeri izmjene, osobito u pogledu odabira politike, proizlazi iz zahtjeva da se omogući sudjelovanje u zakonodavnom postupku. To je važan aspekt demokratskih društava. Ako je zakonodavac Unije iskren kad je riječ o njegovim (iznesenim) namjerama, u zakonodavnom postupku Unije može nastati značajna „zakonodavna oporba”, ne samo u Parlamentu nego i među različitim dionicima. Time se također može potaknuti javnost da na izborima izrazi svoju suglasnost ili protivljenje.

⁴³ Budući da se odnosi samo na određeno područje, Uredbom o zapadnim vodama ne može se izmijeniti članak 2. stavak 2. Osnovne uredbe o ZRP-u kao takav. U najboljem se slučaju njome mogu uvesti regionalna odstupanja od okvira utvrđenog Osnovnom uredbom o ZRP-u.

⁴⁴ Vidjeti, primjerice, Zajednički praktični vodič Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije namijenjen osobama koje sudjeluju u izradi zakonodavstva Europske unije, 2016., t. 18.14.: „kada se akt mijenja, opće je pravilo da se to čini formalnom izmjenom”.

⁴⁵ Vidjeti, primjerice, Međuinstitucijski sporazum od 22. prosinca 1998. o zajedničkim smjernicama za kvalitetu izrade zakonodavstva Zajednice (SL 1999., C 73, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17. str. 32.), točke 18. i 21., u kojima se propisuje da „[s]vaka izmjena akta mora biti jasno izražena” i da se „[z]astarjeli akti i odredbe izričito [...] stavlja izvan snage”.

⁴⁶ Iako je potpuna transparentnost stanja prava zapravo neostvariv ideal; vidjeti u tom pogledu po analogiji presudu ESLJP-a od 10. studenoga 2005., Leyla Şahin protiv Turske (CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, t. 91.: „Valja imati na umu i da, koliko god je pravna odredba sastavljena jasno, njezina primjena uključuje neizbježan element sudskog tumačenja jer će uvijek postojati potreba za pojašnjenjem dvojbeneih točaka i prilagodbom konkretnim okolnostima. Prostor za sumnju u pogledu graničnih činjenica sam po sebi ne znači da je nemoguće primijeniti pravnu odredbu. Isto tako sama činjenica da takva odredba može imati više od jednog tumačenja ne znači da ne ispunjava zahtjev ‚predvidivosti’ za potrebe Konvencije”. Vidjeti i često citiranu napomenu nezavisnog odvjetnika N. Wahla da bi susret s „istinskom’ situacijom *acte clair* bio [...] jednako nevjerojatan kao i susret s jednorogom” (mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u spojenim predmetima X i van Dijk, C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:319, t. 62.).

⁴⁷ O formalnom i materijalnom aspektu pojma vladavine prava vidjeti Bačić Selanec, N., i 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., str. 35.-62.

⁴⁸ Vidjeti po analogiji presudu od 26. siječnja 2017., GGP Italy/Komisija (T-474/15, EU:T:2017:36, t. 63.), u kojoj se objašnjava da „načelo pravne sigurnosti ima za cilj jamčiti predvidivost situacija i pravnih odnosa uređenima pravom Unije. U tom je smislu bitno da institucije poštuju nedodirljivost akata koje su donijeli i koje utječu na pravnu i materijalnu situaciju pravnih subjekata, tako da mogu izmijeniti te akte samo poštujući pravila o nadležnosti i postupku”. Vidjeti u tom smislu presude od 9. srpnja 1981., Gondrand i Garancini (169/80, EU:C:1981:171, t. 17.) i od 22. veljače 1984., Kloppenburg (70/83, EU:C:1984:71, t. 11.).

57. Naposljetku, kako da Sud odluči o tome je li zakonodavstvo izmijenjeno ako ni u samom normativnom tekstu ni u njegovim pratećim dokumentima ne postoji izričito objašnjenje namjere da se izmijene prethodni zakonodavni odabiri? Dužnost je Suda da utvrdi pravno značenje određene odredbe Unije, koja se tumači u okviru njezina konteksta i svrhe. Ta je dužnost znatno otežana ako je zakonodavac Unije prešutno izmijenio taj kontekst i svrhu te ako u pripremnim aktima ili završnoj dokumentaciji ne postoji nikakav trag objašnjenja takve promjene. To je osobito slučaj kad je riječ o izmjenama ključnih elemenata politike koji mogu biti od značaja za javnost. Ako je Sud, kao u ovom predmetu, u biti prisiljen odlučiti o „stvarnoj” namjeri zakonodavnog tijela Unije, mnogo je prihvatljivije da se podrži navodna namjera zakonodavnog teksta ako se u tom tekstu ili njegovim pratećim dokumentima *stvarno* iznosi ono za što članovi tog tijela kasnije tvrde da je bio namjeravani ishod.

58. U takvim situacijama Sud može odlučivati samo oslanjajući se na načela: pravna sigurnost zahtijeva da je prešutna izmjena dovoljno jasna kako bi se moglo zaključiti da je riječ o izmjeni. To osobito vrijedi u slučaju prešutne izmjene politike koja dovodi do promjene zakonodavnog smjera ili politike. Konkretno, kad je riječ o potonjoj vrsti promjene pravnog teksta, zapravo smatram da postoji pretpostavka koja se protivi prešutnoj izmjeni pravila u sekundarnom pravu Unije. Neovisno o načinu na koji je odstupanje uvedeno, izričito ili prešutno, Sudu mora biti jasno da je došlo do izmjene.

59. U ovom slučaju nipošto nije jasno da se Uredbom o zapadnim vodama prešutno nastojao izmijeniti članak 2. stavak 2. Osnovne uredbe o ZRP-u. Stoga, budući da nije moguće nepobitno utvrditi je li došlo do izmjene, Sud može odlučiti samo uz pretpostavku da nije došlo do izmjene Osnovne uredbe o ZRP-u.

c) Međuzaključak

60. Smatram da razlika uvedena člancima 4. i 5. Uredbe o zapadnim vodama između ciljanog stoka i usputnog ulova ne utječe na opću obvezu politike iz članka 2. stavka 2. Osnovne uredbe o ZRP-u da se svi stokovi najkasnije do 2020. izlovljavaju na razinama MSY-ja te se stoga na nju ta obveza i dalje primjenjuje. To znači da Vijeće za četiri stoka o kojima je riječ nije imalo diskrecijsku ovlast utvrditi TAC na razinama iznad nule, čak ni samo kad se ulove kao usputni ulov.

D. Valjanost Uredbe iz 2020.

1. Nevaljanost zbog nepostojanja diskrecijske ovlasti Vijeća

61. S obzirom na prethodno navedene zaključke, moja analiza valjanosti Uredbe iz 2020. može biti prilično kratka.

62. Kao što se stranke u ovom postupku slažu i kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 1. Uredbe iz 2020. i njezina Priloga I.A, Vijeće je za četiri stoka o kojima je riječ u vodama oko Irske utvrdilo TAC-ove iznad nule.

63. Ti TAC-ovi nisu u skladu s „najboljim raspoloživim znanstvenim savjetom” ni predostrožnim pristupom upravljanju ribarstvom za postizanje MSY-ja, što među strankama nije sporno. Stoga je Uredba iz 2020. djelomično protivna cilju iz članka 2. stavka 2. Osnovne uredbe o ZRP-u koji se

odnosi na postupno obnavljanje i održavanje populacija ribljeg stoka iznad razina biomase sposobnih za proizvodnju MSY-ja najkasnije do 2020. za sve stokove. Kao što sam to objasnila u točkama 43. do 60. ovog mišljenja, Uredba o zapadnim vodama ne utječe na taj zaključak.

64. Iz toga slijedi da Vijeće nije imalo diskrecijsku ovlast za to da za četiri stoka o kojima je riječ u vodama oko Irske utvrdi ribolovne mogućnosti iznad nule. Slijedom toga, njegova je odluka bila nezakonita. Stoga predlažem da Sud Prilog I.A Uredbi iz 2020. proglašiti nevaljanim u dijelu u kojem se njime ribolovne mogućnosti za četiri stoka o kojima je riječ u vodama oko Irske utvrđuju iznad nule.

2. Nevaljanost zbog toga što je Vijeće prekoračilo granice svoje diskrecijske ovlasti

65. Međutim, moguće je da se Sud neće složiti s mojim tumačenjem Osnovne uredbe o ZRP-u i/ili da će utvrditi da se Uredbom o zapadnim vodama mogao izmijeniti i da se jest izmijenio članak 2. stavak 2. Osnovne uredbe o ZRP-u kako bi se usputni ulov u mješovitom ribolovu isključio iz pojma „svi stokovi”. U tom bi slučaju za ocjenu valjanosti Uredbe iz 2020. bilo potrebno provesti nadzor u pogledu toga je li Vijeće prilikom utvrđivanja TAC-a za četiri stoka o kojima je riječ poštovalo granice svoje diskrecijske ovlasti.

66. U tom bi scenariju Osnovna uredba o ZRP-u i Uredba o zapadnim vodama omogućile Vijeću da prilikom utvrđivanja godišnjih ribolovnih mogućnosti odvagne cilj MSY-ja do 2020. za četiri stoka o kojima je riječ kad se ulove kao usputni ulov u mješovitom ribolovu u odnosu na druge ciljeve ZRP-a. Drugim riječima, Vijeće bi moglo odstupiti od savjeta o neizlovljavanju izdanom za četiri stoka o kojima je riječ kako bi se postigao MSY ako bi, primjerice, smatralo nužnim osigurati opstanak ribarskih flota ili očuvati broj radnih mjesta u ribarskoj industriji.

67. Kako da Sud ocijeni je li Vijeće u tom slučaju poštovalo diskrecijsku ovlast? Prema mojem mišljenju, Sud treba provjeriti je li Vijeće uzelo u obzir sve probleme koje bi trebalo razmotriti u okviru tog odvagivanja, iako ne može dovesti u pitanje kako su ti elementi odvagnuti.

68. Iz objašnjenja Vijeća i Komisije jasno proizlazi da su Uredbom iz 2020. TAC-ovi za četiri stoka o kojima je riječ u vodama oko Irske utvrđeni na razinama iznad nule kako bi se spriječilo „ograničavanje” ribolovnih operacija za druge (ciljane) stokove. Drugim riječima, postupanje Vijeća pridonijelo je društveno-gospodarskim ciljevima ZRP-a. Ta bi institucija stoga trebala dokazati da je uzela u obzir sve probleme koji su se odnosili na različite ciljeve koje je međusobno odvagнула. Prema mojem mišljenju, to bi obuhvaćalo barem objašnjenje moguće (financijske ili gospodarske) štete koju bi pojava „vrsta koje ograničavaju ribolov” prouzročila ribarskoj industriji i relevantnom obalnom stanovništvu, kao i opasnosti te izgleda da riblji stokovi o kojima je riječ dosegnu cilj MSY-ja do 2020.

69. Čini se da se sâmo Vijeće slaže da se njegova diskrecijska ovlast ne odnosi isključivo na prirodu i doseg mjera koje treba donijeti, nego i na utvrđivanje osnovnih činjenica. Stoga bi Sudu trebalo dokazati da je utvrdilo činjenice u okviru utvrđivanja ribolovnih mogućnosti o kojima je riječ u ovom predmetu.

70. Međutim, kad se na raspravi od njega zatražilo da točno objasni opseg očekivanih društveno-gospodarskih učinaka ako se donese relevantni TAC vrijednosti nula, Vijeće Sudu nije moglo pružiti nikakve pojedinosti o tome koje je informacije uzelo u obzir u svrhu odvagivanja. Isto tako nije moglo objasniti koje bi financijske, gospodarske ili društvene posljedice proizašle iz njegova utvrđivanja TAC-a za četiri stoka o kojima je riječ u vodama oko Irske na nulu. Komisija,

jedina stranka koja je u tom pogledu mogla dati odgovor, objasnila je da bi broj plovila na koja bi to moglo utjecati iznosio približno 6000 i da bi moguća šteta nastala zbog zatvaranja cijelog morskog bazena oko Irske iznosila približno tisuću milijuna eura⁴⁹. Nema razloga sumnjati u te brojke, no navođenje tek dvaju od mnogobrojnih gospodarskih pokazatelja⁵⁰ nije dovoljno da uvjerljivo obrazloži način na koji je Vijeće navodno provelo odvagivanje. Sud ipak na temelju tog obrazloženja zatim provodi sudski nadzor, čak i u područjima u kojima su njegove ovlasti da to čini „ograničene”. Načelno jednostavno nije moguće da Sud „radi svoj posao” ako od institucija primi samo obećanja da su relevantni podaci „bili uzeti u obzir”.

71. Međutim, da su ti podaci i bili dostupni Sudu, jasno je da se u odvagivanju koje je provelo Vijeće (pod uvjetom da je Vijeće doista imalo diskrecijsku ovlast za odvagivanje društveno-gospodarskih ciljeva u odnosu na cilj MSY-ja do 2020.) osnovni cilj postizanja MSY-ja za sve stoke ipak ne može u potpunosti zanemariti. Vijeće je u tom pogledu tvrdilo da je TAC za četiri stoka o kojima je riječ utvrdilo na razinama jednakima ili manjima od ICES-ovih procjena neizbježnog usputnog ulova⁵¹. Objasnilo je da su te „povoljnije” razine (kako ću ih zvati) omogućile određeno povećanje biomase stoka u mrijestu (primjerice, otprilike 10 % za bakalar zapadno od Škotske) za četiri stoka o kojima je riječ i da je to doista bio jasan cilj Vijeća. Ponavljam da se, iako ne osporavam tu brojku, ne može zanemariti činjenica da bi čak i na tim razinama četiri stoka o kojima je riječ ostala ispod najniže granice biomase koja je potrebna za razmnožavanje tih stoka. Drugim riječima, te „povoljnije” razine *svejedno* bi uzrokovale nepopravljivu štetu za četiri stoka o kojima je riječ, s obzirom na to da je TAC utvrđen na razini koja predstavlja znatan udio njihove trenutačne biomase (primjerice, TAC za bakalar za 2020. predstavljao je 62 % odnosno 54 % biomase stoka u mrijestu u dvjema predmetnim vrstama ribolova)⁵². Koliko shvaćam, te su razine odabrane na temelju ICES-ove procjene količine očekivanog usputnog ulova. Međutim, na temelju informacija dostupnih Sudu, čini se da nije zatražen znanstveni savjet o mogućem učinku odabranog TAC-a na izgleda da se stokovi o kojima je riječ obnove, bilo na razine MSY-ja ili kako drukčije⁵³. Stoga mi se čini da prilikom utvrđivanja tog TAC-a na razini koja predstavlja znatan dio biomase stoka u mrijestu za četiri stoka o kojima je riječ Vijeće nije ispunilo svoju obvezu da tu razinu utvrdi i oblikuje na temelju „najboljeg raspoloživog znanstvenog savjeta” ili predostrožnog pristupa⁵⁴.

72. Naposljetku, Vijeće je pisanim očitovanjima i na raspravi objasnilo da je, uz to što je dopustilo određenu količinu usputnog ulova četiriju stoka o kojima je riječ, u obzir uzelo dodatne korektivne mjere, kao što su preuzete obveze država članica da ne iskoriste povećanje TAC-a od 10 % koje se na temelju članka 15. stavka 9. Osnovne uredbe o ZRP-u dopušta za četiri stoka o kojima je riječ. Ako se uzme u obzir da bi 10 % od TAC-a vrijednosti nula, kako ga je savjetovao ICES, i dalje iznosilo nula, ta se preuzeta obveza ne čini važnom korektivnom mjerom. Vijeće je tvrdilo i da je uvelo tehničke mjere, kao što su obvezna upotreba mreža s određenom veličinom

⁴⁹ Dodala bih da bi tolika moguća šteta nastala samo kad bi se ribolov potpuno prekinuo. Međutim, Sudu nije objašnjeno zašto bi to bilo tako ili da bi zatvaranje cijelog morskog bazena bilo nužna posljedica utvrđivanja TAC-ova za četiri stoka o kojima je riječ na nulu.

⁵⁰ Konkretno, pretpostavljam da bi Vijeće razmotrilo i broj ribara za koje se procjenjuje da bi ostali bez posla; moguću prilagodljivost ribarskih flota kako bi svoje ribarske operacije usmjerile na druge stoke ili vode; broj radnih mjesta koja bi mogla nestati u određenoj regiji ili industriji ili slične podatke o povezanim dionicima (odnosno onomu što je u makroekonomiji poznato kao „sekundarni” ili „tercijarni” sektor).

⁵¹ ICES je procijenio da neizbježni usputni ulov bakalara zapadno od Škotske iznosi 1279 tona te je Vijeće TAC za bakalar u tim vodama utvrdilo na 1279 tona. Za ostala je tri stoka TAC koji je utvrdilo Vijeće bio niži od ICES-ovih procjena: ICES je za bakalar u Keltskom moru donio procjenu od 1331 do 1854 tone, a Vijeće je TAC utvrdilo na 805 tona; ICES je za pišmolj u Irskom moru donio procjenu od 901 do 917 tona usputnog ulova, a Vijeće je TAC utvrdilo na 721 tonu; naposljetku, ICES je za iverak zlatopjeg donio procjenu od 100 tona usputnog ulova, a Vijeće je TAC utvrdilo na 67 tona.

⁵² Kao što je to sud koji je uputio zahtjev objasnio u točki 102. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku.

⁵³ Komisija je to potvrdila na raspravi. Međutim, Komisija nije objasnila zašto se taj savjet nije zatražio.

⁵⁴ Vidjeti u tom pogledu članak 5. stavke 1. i 2. Uredbe o zapadnim vodama.

oka mrežnog tega u određenim vodama, čime bi se povećala selektivnost ulovljenog stoka u mješovitom ribolovu⁵⁵. Međutim, ne samo da su te obveze uvedene tek sredinom 2020., nego se i, što je još važnije, člankom 9. stavkom 5. Osnovne uredbe o ZRP-u posebne mjere povezane s mješovitim ribolovom dopuštaju samo kad se povećanje selektivnosti ne može drukčije ostvariti. Stoga su se sve mjere za povećanje selektivnosti trebale uzeti u obzir *prije*, a ne *nakon* povećanja TAC-a za usputni ulov.

73. Zaključno, čak i kad bi se Uredba o zapadnim vodama tumačila na način da se njome mijenja Osnovna uredba o ZRP-u u pogledu stoka usputnog ulova u mješovitom ribolovu (*quod non*), smatram da Komisija i Vijeće Sudu nisu pružili dovoljno informacija na temelju kojih bi on mogao zaključiti da Uredba iz 2020. nije donesena izvan granica utvrđenih Osnovnom uredbom o ZRP-u i Uredbom o zapadnim vodama.

74. Stoga čak i u tom podrednom scenariju predlažem da Sud Uredbu iz 2020. proglaši nevaljanom u dijelu u kojem se njome TAC za četiri stoka o kojima je riječ u vodama oko Irske utvrđuje na razini iznad nule.

E. Zadržavanje na snazi učinaka Uredbe iz 2020.

75. Slijedom proglašenja nevaljanosti Uredbe iz 2020., osnova na kojoj su utvrđene ribolovne mogućnosti za tu godinu retroaktivno bi nestala na isti način kao i da je ta uredba poništena⁵⁶. U tim se okolnostima člankom 264. drugim stavkom UFEU-a – koji je po analogiji primjenjiv i na zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a koji se odnosi na valjanost akata Unije – Sudu dodjeljuje diskrecijska ovlast da odluči koje posebne učinke predmetnog akta treba smatrati konačnima⁵⁷.

76. U ovom je slučaju Uredba iz 2020. prestala važiti krajem 2020. U skladu sa zahtjevom Vijeća, ne smatram opravdanim dovesti u pitanje zakonitost ribolovnih aktivnosti koje subjekti provode u dobroj vjeri, osobito s obzirom na rizike od ozbiljnih posljedica za velik broj pravnih odnosa koji su uspostavljeni na toj osnovi.

77. Stoga, ako Sud odluči prihvatiti moj zaključak, predlažem da ograniči vremenske učinke proglašenja nevaljanosti relevantnih dijelova Priloga I.A Uredbi iz 2020. tako da ih zadrži na snazi tijekom razdoblja valjanosti te uredbe.

IV. Zaključak

78. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem da Sud na drugo prethodno pitanje odgovori na sljedeći način:

1. Prilog I.A Uredbi Vijeća (EU) 2020/123 od 27. siječnja 2020. o utvrđivanju ribolovnih mogućnosti za 2020. za određene riblje stokove i skupine ribljih stokova koje se primjenjuju u vodama Unije te, za ribarska plovila Unije, u određenim vodama izvan Unije nevaljan je za četiri stoka o kojima je riječ u dijelu u kojem ribolovne mogućnosti utvrđuje iznad nule za:

⁵⁵ Vidjeti članak 13. Uredbe iz 2020.

⁵⁶ Vidjeti presudu od 26. travnja 1994., Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168, t. 17.)

⁵⁷ Vidjeti primjerice i po analogiji presudu od 28. travnja 2016., Borealis Polyolefine i dr. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, t. 103. i navedenu sudsku praksu).

- bakalar (*Gadus morhua*) u zoni ICES-a 6a (vode Unije i međunarodne vode u zoni 5b istočno od 12°00' Z (COD/5BE6A));
 - bakalar (*Gadus morhua*) u zonama ICES-a 7e – k;
 - pišmolj (*Merlangius merlangus*) u zoni ICES-a 7a (WHG/07A.);
 - iverak zlatopjeg (*Pleuronectes platessa*) u zonama ICES-a 7h, 7j i 7k (PLE/7HJK.).
2. Učinke Priloga I.A Uredbi 2020/123 treba zadržati na snazi tijekom razdoblja valjanosti te uredbe.