



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 19 stycznia 2016 r.¹

Sprawa C-361/14 P

**Komisja Europejska
przeciwko**

Peterowi McBride'owi i in.

Odwołanie — Wykładnia art. 266 TFUE — Artykuł 4 ust. 2 decyzji Rady 97/413/WE — Środki ochrony zasobów i restrukturyzacja sektora rybołówstwa — Wnioski o zwiększenie tonażu ze względów bezpieczeństwa — Stwierdzenie przez Sąd nieważności decyzji Komisji 2003/245/WE oddalającej wnioski o zwiększenie tonażu ze względów bezpieczeństwa — Kompetencja i podstawa prawna do przyjmowania nowych decyzji — Stwierdzenie przez Sąd nieważności nowych decyzji oddalających wnioski o zwiększenie tonażu ze względów bezpieczeństwa

1. Komisja Europejska wystąpiła z odwołaniem od wyroku Sądu² stwierdzającego nieważność 11 decyzji przyjętych w dniu 13 lipca 2010 r. (zwanym dalej „decyzjami z 2010 r.”), w drodze których Komisja (ponownie) oddaliła wnioski złożone przez Irlandię w dniu 14 grudnia 2001 r. (zwane dalej „pierwotnymi wnioskami”) w imieniu poszczególnych właścicieli statków ubiegających się o zwiększenie dopuszczalnej zdolności połowowej ich statków rybackich w celu poprawy bezpieczeństwa (zwanym dalej „zwiększeniem tonażu ze względów bezpieczeństwa”). Wnioski złożono na podstawie art. 4 ust. 2 decyzji Rady 97/413/WE³.

2. Niniejsza sprawa jest kontynuacją długotrwałego i złożonego cyklu postępowań⁴. W odpowiedzi na wniosek Irlandii w dniu 4 kwietnia 2003 r. Komisja przyjęła decyzję 2003/245/WE⁵ (zwaną dalej „pierwotną decyzją”). Właściciele statków, których wnioski o zwiększenie tonażu ze względów bezpieczeństwa zostały oddalone, wnieśli do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności tej decyzji (zob. sprawa Boyle i in.⁶). Sąd stwierdził nieważność pierwotnej decyzji w zakresie, w jakim dotyczyła ona

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Wyrok McBride i in./Komisja, od T-458/10 do T-467/10 i T-471/10, EU:T:2014:249 (zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem” lub „wyrokiem McBride i in.”).

3 — Decyzja z dnia 26 czerwca 1997 r. w sprawie określenia celów i szczegółowych reguł dotyczących restrukturyzacji sektora rybołówstwa wspólnotowego w okresie od 1 stycznia 1997 r. do 31 grudnia 2001 r. dla uzyskania trwałej równowagi pomiędzy zasobami a ich eksploatacją (Dz.U. L 175, s. 27).

4 — Więcej szczegółów dotyczących przebiegu postępowań — zob. pkt 33–44 poniżej.

5 — Decyzja Komisji z dnia 4 kwietnia 2003 r. dotycząca wniosków skierowanych do Komisji w przedmiocie zwiększenia celów wieloletniego programu orientacji dla floty rybackiej (WPO IV) w celu poprawy bezpieczeństwa, warunków nawigacji morskiej, warunków sanitarnych, jakości produktów i warunków pracy w odniesieniu do statków o całkowitej długości przekraczającej 12 m (Dz.U. L 90, s. 48). Zgodnie z art. 2 tej decyzji Komisja przyjęła 29 wniosków o zwiększenie zdolności połowowej wyłącznie ze względów bezpieczeństwa na podstawie art. 4 ust. 2 decyzji 97/413 oraz odrzuciła pozostałe 80 wniosków, w tym wnioski stanowiące przyczynę późniejszego postępowania przed Sądem.

6 — Wyrok Boyle i in./Komisja, od T-218/03 do T-240/03, EU:T:2006:159 (zwany dalej „wyrokiem Boyle i in.”).

określonej liczby statków, ponadto oddalił cztery skargi, stwierdzając ich niedopuszczalność. Trzech z tych właścicieli statków skutecznie zaskarżyło to orzeczenie: w sprawie Flaherty i in.⁷ Trybunał uchylił wyrok Sądu w zakresie dopuszczalności skarg i rozszerzył zakres stwierdzenia nieważności decyzji na wszystkie statki, których dotyczyło postępowanie.

3. W dniu 13 lipca 2010 r. Komisja przyjęła decyzje z 2010 r. w celu spełnienia zobowiązania przewidzianego w art. 266 TFUE dotyczącego zapewnienia wykonania wyroków Boyle i in. oraz Flaherty i in. Ponieważ w międzyczasie wygasła podstawa prawna pierwotnej decyzji⁸, decyzje z 2010 r. zostały przyjęte jako decyzje ad hoc. Decyzje te zostały zaskarżone przed Sądem w sprawie McBride i in., w której zapadł wyrok będący przedmiotem odwołania.

4. Sąd stwierdził nieważność decyzji z 2010 r. Dokonał przy tym rozróżnienia między zobowiązaniem Komisji na podstawie art. 266 TFUE a kompetencją tej instytucji do przyjęcia decyzji z 2010 r. Sąd orzekł, że Komisji brakowało wymaganej kompetencji. Dlatego też powinien był odrzucić pierwotne wnioski w zakresie, w jakim dotyczyły on stron pozwanych w niniejszym postępowaniu odwoławczym.

5. Wyrok Sądu nasuwa jednak istotne pytania wykraczające poza sektor rybołówstwa. Jakie są zobowiązania instytucji Unii na podstawie art. 266 TFUE? Czy w toku oceny podstawy prawnej decyzji z 2010 r. Trybunał powinien stosować zasady wywiedzione z orzecznictwa dotyczącego Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), w szczególności w wyrokach SP i in.⁹ oraz ArcelorMittal¹⁰? A jeśli nie, jak należy podchodzić do kwestii odpowiedniej podstawy prawnej?

Ramy prawne

Traktat o Unii Europejskiej

6. Zgodnie z art. 5 ust. 1 TUE granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Zgodnie z tą zasadą Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów – jak stanowi art. 5 ust. 2 TUE.

7. Podobnie art. 13 ust. 2 TUE przewiduje wymóg, by każda instytucja Unii działała w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

8. Artykuł 263 TFUE stanowi, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroluje legalność aktów ustawodawczych oraz aktów instytucji, w tym Komisji.

9. Artykuł 264 akapit pierwszy TFUE stanowi, że jeżeli skarga jest zasadna, Trybunał orzeka o nieważności danego aktu.

7 — Wyrok Flaherty i in./Komisja, C-373/06 P, C-379/06 P i C-382/06 P, EU:C:2008:230 (zwany dalej „wyrokiem Flaherty i in.”).

8 — Zobacz pkt 25, 26 poniżej.

9 — Wyrok SP i in./Komisja, T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03, T-80/03, T-97/03 i T-98/03, EU:T:2007:317 (zwany dalej „wyrokiem SP i in.”).

10 — Wyrok ArcelorMittal Luxembourg/Komisja i Komisja/ArcelorMittal Luxembourg i in., C-201/09 P i C-216/09 P, EU:C:2011:190 (zwany dalej „wyrokiem ArcelorMittal”).

10. Zgodnie z art. 266 TFUE w przypadku orzeczenia o nieważności aktu przyjętego przez daną instytucję jest ona zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości. Zobowiązanie to nie narusza żadnego zobowiązania pozaumownego Unii do naprawienia szkody wyrządzonej przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

Ogólny zarys wspólnej polityki rybołówstwa

11. System przepisów regulujących rybołówstwo na wodach Unii jest skomplikowany i rozległy¹¹. Poniżej znajduje się skrótowe i niewyczerpujące streszczenie, które ma na celu jedynie zobrazowanie kontekstu ustawodawczego.

12. W 1970 r. Rada przyjęła przepisy prawne ustanawiające wspólną organizację rynku produktów rybołówstwa¹². Sama wspólna polityka rybołówstwa (WPR) została ustanowiona w 1983 r.¹³. Od tego czasu była niejednokrotnie zmieniana.

13. Kiedy w dniu 14 grudnia 2001 r. Irlandia złożyła pierwotne wnioski, odpowiednie przepisy znajdowały się w rozporządzeniu nr 3760/92¹⁴. Rozporządzenie to miało zaradzić zaistniałej poważnej nierównowadze między zdolnością połowową flot państw członkowskich a dostępnymi możliwościami połowowymi.

14. Realizowana wówczas polityka strukturalna Wspólnoty w sektorze rybołówstwa była organizowana na podstawie wieloletnich programów orientacji (WPO), zdefiniowanych w art. 2 rozporządzenia nr 4028/86¹⁵. W programach tych ustalano cele zmniejszenia wielkości floty rybackiej¹⁶. W celu usprawnienia zmiany strukturalnej w sektorze rybołówstwa zgodnie z wytycznymi wspólnej polityki rybołówstwa Komisja została uprawniona do przyznawania pomocy finansowej na działania obejmujące restrukturyzację, odnowienie i modernizację floty rybackiej¹⁷. Na kanwie tej polityki została ogłoszona decyzja nr 97/413, która stanowi podstawę pierwotnego wniosku.

15. Pod koniec lat 90. stało się jednak jasne, że zreformowana wspólna polityka rybołówstwa nie powstrzymała kurczenia się zasobów połowowych w wodach wspólnotowych¹⁸. Komisja uznała, że cele WPO IV były zbyt skromne. Zaproponowała przedłużenie obowiązywania decyzji 97/413 (i WPO IV) o kolejny rok, do 31 grudnia 2002 r., aby zyskać czas na zastanowienie się nad przyszłością polityki wobec floty. Jednocześnie Komisja postulowała wprowadzenie środków mających zagwarantować większą skuteczność WPO IV w przedłużonym okresie jego obowiązywania. Do takich środków należało zniesienie możliwości uzyskania zwiększenia tonażu ze względów bezpieczeństwa¹⁹.

11 — Zobacz przedmowa do 21st Report of Session 2007-08: „The progress of the common fisheries policy”, House of Lords European Committee, Volume I (HL Paper 146-I).

12 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 101/76 z dnia 19 stycznia 1976 r. ustanawiające wspólną politykę strukturalną dla sektora rybołówstwa (Dz.U. L 20, s. 19).

13 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 170/83 z dnia 25 stycznia 1983 r. ustanawiające wspólnotowy system ochrony i zarządzania zasobami rybołówstwa (Dz.U. L 24, s. 1).

14 — Rozporządzenie Rady (EWG) z 20 grudnia 1992 r. ustanawiające wspólnotowy system rybołówstwa i akwakultury (Dz.U. L 389, s. 1).

15 — Rozporządzenie Rady (EWG) z dnia 18 grudnia 1986 r. w sprawie środków Wspólnoty usprawniających i dostosowujących struktury w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz.U. L 376, s. 7).

16 — O ograniczonym sukcesie tych działań można przeczytać w komunikacie prasowym Komisji IP-96-444.

17 — Artykuł 1 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 4028/86.

18 — Zobacz na przykład raport z dnia 28 marca 1996 r. grupy niezależnych ekspertów doradzających Komisji Europejskiej w sprawie czwartej generacji wieloletnich programów orientacji dla floty rybackiej, zwany „raportem Lassena”.

19 — Więcej informacji znajduje się we wniosku Komisji dotyczącym decyzji Rady zmieniającej decyzję Rady nr 97/413/WE w sprawie celów i szczególnych zasad restrukturyzacji sektora rybołówstwa wspólnotowego, w okresie od dnia 1 stycznia 1997 r. do dnia 31 grudnia 2001 r., w celu osiągnięcia trwałej równowagi pomiędzy zasobami i ich eksploatacją, COM(2001) 322 wersja ostateczna (Dz.U. C 270, s. 80). Artykuł 4 ust. 2 decyzji nr 97/413 został uchylony decyzją Rady nr 2002/70/WE; zob. pkt 25 poniżej.

16. Rozporządzenie nr 2371/2002²⁰, uchylające i zastępujące rozporządzenie nr 101/76 oraz rozporządzenie nr 3760/92 poskutkowało zmianą polityki. Aktualna sytuacja jest uregulowana rozporządzeniem 2015/812²¹ oraz rozporządzeniem nr 1380/2013²².

Rozporządzenie nr 3760/92

17. Celem rozporządzenia nr 3760/92 było ustanowienie ram ochrony i zachowania żywych zasobów wodnych i akwakultury²³.

18. W tytule I określono zasady dostępu do wód i zasobów. Jedynym przepisem tytułu II („Zarządzanie działalnością połowową i jej monitorowanie”) był artykuł 11. Brzmiał on: „Uwzględniając tytuł I, Rada określi zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 43 traktatu, w sposób wieloletni i po raz pierwszy najpóźniej w dniu 1 stycznia 1994 r., cele i szczegółowe sposoby restrukturyzacji wspólnotowego sektora rybołówstwa, aby osiągnąć trwałą równowagę zasobów i ich eksploatacji. Restrukturyzacja ta uwzględnia ewentualne konsekwencje gospodarcze i społeczne oraz specyfikę różnych obszarów rybołówstwa w konkretnych przypadkach”. Zawarty w tytule III („Przepisy ogólne”) art. 17 ustanowił Komitet Zarządzający ds. Rybołówstwa i Akwakultury, a art. 18 ustanowił procedurę przedkładania przez Komisję temu komitetowi projektów środków wykonawczych do weryfikacji przed ich ostatecznym przyjęciem.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2792/99

19. Rozporządzenie nr 2792/99²⁴ wprowadziło ramy dla wszystkich środków o charakterze strukturalnym w sektorze rybołówstwa. Przewidziano pomoc finansową w ramach wspólnej polityki rybołówstwa w formie instrumentu finansowego orientacji rybołówstwa (IFOR)²⁵. Artykuł 6 dotyczył odnowy floty i modernizacji statków rybackich. W kontekście WPO państwa członkowskie zyskały, na podstawie art. 6 ust. 2, możliwość wnioskowania o zwiększenie możliwości zadań dotyczących m.in. środków mających na celu poprawę bezpieczeństwa, pod warunkiem że te środki nie przyniosą skutków w postaci zwiększenia eksploatacji zasobów.

20. Artykuł 9 stanowi, że pomoc finansowa z IFOR na odnowę floty oraz modernizację statków rybackich przyznawana jest wyłącznie po spełnieniu określonych warunków, w tym warunków wymienionych w art. 6 ust. 2.

20 — Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. L 358, s. 59 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 4, t. 5, s. 460).

21 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 20 maja 2015 r. zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 850/98, (WE) nr 2187/2005, (WE) nr 1967/2006, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 254/2002, (WE) nr 2347/2002 i (WE) nr 1224/2009 oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 i (UE) nr 1380/2013 w odniesieniu do obowiązku wyładunku oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1434/98 (Dz.U. L 133, s. 1).

22 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz.U. L 354, s. 22).

23 — Artykuł 2 ust. 2; zob. też motywy 1–3 preambuły.

24 — Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 17 grudnia 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady i uzgodnienia dotyczące pomocy strukturalnej Wspólnoty w sektorze rybołówstwa (Dz.U. L 337, s. 10 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 4, t. 4, s. 179).

25 — Zobacz art. 1 i 2 rozporządzenia nr 2792/99.

Decyzja 97/413

21. Decyzja Rady 97/413 została przyjęta w celu zapewnienia m.in. restrukturyzacji wspólnotowej floty rybackiej oraz przetrwania sektora poważnie zagrożonego ustawiczną nadmierną eksploatacją zasobów. Szczegółowe zasady na okres od dnia 1 stycznia 1997 r. do dnia 31 grudnia 2002 r. określono w WPO IV²⁶.

22. Artykuł 4 stanowi:

„1. Segmentacja floty każdego państwa członkowskiego zostanie ustalona w odniesieniu do zasobów określonych w załączniku I oraz technik połowowych, z uwzględnieniem segmentacji przyjętej w ramach WPO III oraz zróżnicowanej sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich.

2. W ramach skierowanych do państw członkowskich wieloletnich programów orientacji, powiększenia zdolności połowowej wynikające wyłącznie z poprawy warunków bezpieczeństwa uzasadniają, w każdym konkretnym przypadku, powiększenie do tego samego poziomu, celów części floty, jeżeli nie powoduje to zwiększenia nakładu połowowego danych statków”.

23. Artykuł 9 ust. 1 zobowiązał Komisję do przyjęcia WPO dla flot rybackich poszczególnych państw członkowskich zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 3699/93²⁷ nie później niż do dnia 30 listopada 1997 r. na okres 1997–2001.

24. Zgodnie z art. 10 w celu wykonania przepisów decyzji 97/413 stosuje się procedury przewidziane w art. 18 rozporządzenia nr 3760/92. Po uchyleniu rozporządzenia nr 3760/92 i zastąpieniu go rozporządzeniem nr 2371/2002²⁸ zniesiono (w istocie) Komitet Zarządzający, którego opinii miała zasięgać Komisja²⁹.

Decyzja 2002/70

25. Decyzja 2002/70/WE³⁰ została przyjęta w celu zyskania czasu na refleksję nad polityką wobec floty. Decyzja ta zmieniła decyzję 97/413 oraz przedłużyła termin zmniejszenia nakładów połowowych każdego państwa członkowskiego do dnia 31 grudnia 2002 r.³¹. W istocie art. 4 ust. 2 decyzji 97/413 został skreślony ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2002 r.³².

26. Zmianie uległ również art. 9 decyzji 97/413. Komisja pozostawała odpowiedzialna za realizację celów oraz szczegółowych zasad tej decyzji, lecz procedury należało przeprowadzić zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 2792/99³³.

26 — Zobacz art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 decyzji nr 97/413.

27 — Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 21 grudnia 1993 r. ustanawiające szczegółowe zasady i uzgodnienia dotyczące pomocy strukturalnej Wspólnoty w sektorze rybołówstwa i akwakultury oraz na przetwórstwo i obrót produktów tego sektora (Dz.U. L 346, s. 1).

28 — Zobacz pkt 16 powyżej.

29 — Zobacz art. 34 i 36 rozporządzenia nr 2371/2002. W rezultacie część istotnego mechanizmu proceduralnego, według którego Komisja miała rozpatrywać pierwotne wnioski, po prostu przepadła, nim instytucja ta zdążyła zapewnić wykonanie wyroku Boyle i in. oraz Flaherty i in.

30 — Decyzja Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. zmieniająca decyzję 97/413/WE w sprawie określenia celów i szczegółowych reguł dotyczących restrukturyzacji sektora rybołówstwa wspólnotowego w okresie od 1 stycznia 1997 r. do 31 grudnia 2001 r. dla uzyskania trwałej równowagi pomiędzy zasobami a ich eksploatacją (Dz.U. L 31, s. 77).

31 — Artykuł 1 ust. 1.

32 — Artykuł 1 ust. 3 i art. 2. Biorąc pod uwagę datę przyjęcia decyzji 2002/70 (28 stycznia 2002 r.), owo skreślenie miało moc wsteczną.

33 — Rozporządzenie nr 2792/99 pozostało w mocy do dnia 31 grudnia 2006 r. [zob. art. 104 rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. L 223, s. 1)]. Jednakże art. 4 rozporządzenia nr 2792/99 został uchylony z dniem 1 stycznia 2003 r. przez art. 1 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 2369/2002 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2792/99 ustanawiające szczegółowe zasady i uzgodnienia dotyczące pomocy strukturalnej Wspólnoty w sektorze rybołówstwa (Dz.U. L 358, s. 49).

Orzecznictwo

27. Jako że w uzasadnieniu odwołania oraz we wnioskach stron pojawiają się obszerne nawiązania do sprawy SP i in. oraz sprawy ArcelorMittal, warto pokrótce je przypomnieć.

28. W sprawie SP i in. skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 17 grudnia 2002 r. ze względu na brak kompetencji Komisji. Zaskarżona decyzja sankcjonowała naruszenia traktatu EWWiS popełnione przed wygaśnięciem tego traktatu z dniem 23 lipca 2002 r. W preambule decyzji zawarto odniesienie wyłącznie do art. 65 EWWiS³⁴. W swoim orzeczeniu Sąd dokonał rozróżnienia między przepisami regulującymi kroki proceduralne do podjęcia przed przyjęciem decyzji przez Komisję a przepisem materialnym traktatu EWWiS.

29. W odniesieniu do następstwa norm prawnych Sąd przywołał orzecznictwo, z którego wynika, że wspólnotowe przepisy prawa materialnego należy interpretować – w celu zapewnienia poszanowania zasady pewności prawa i zasady uzasadnionych oczekiwań – w ten sposób, iż nie mają zasadniczo zastosowania do sytuacji powstałych przed ich wejściem w życie, podczas gdy przepisy proceduralne są bezpośrednio stosowane³⁵. W pierwszej kolejności należy ustalić, czy instytucja posiada kompetencję do przyjęcia środka na podstawie konkretnych postanowień traktatu lub ustawodawstwa wtórnego. W dalszej kolejności należy ustalić, zgodnie z zasadami regulującymi następstwo przepisów prawnych, przepisy materialne i proceduralne mające zastosowanie. Tak więc przepis stanowiący podstawę prawną danego środka i uprawniający instytucję Wspólnoty do jego przyjęcia musi obowiązywać w chwili przyjęcia danego środka. Natomiast zasady regulujące następstwo przepisów w czasie mogą prowadzić do stosowania przepisów materialnych, które nie obowiązują już w chwili przyjęcia środka przez instytucję wspólnotową. Komisja wywnioskowała, że ma kompetencję do działania na podstawie przepisu materialnego zawartego w art. 65 ust. 1 EWWiS. Takie wnioskowanie było jednak błędne, gdyż podstawa prawna przewidziana w art. 65 ust. 4 i 5 EWWiS wygasła, zanim Komisja przyjęła swoją decyzję. W związku z tym Sąd stwierdził nieważność decyzji będącej przedmiotem sprawy³⁶.

30. Sprawa ArcelorMittal dotyczyła decyzji Komisji przyjętej na podstawie art. 65 ust. 1 i 5 EWWiS, ale już po wygaśnięciu traktatu EWWiS z dniem 23 lipca 2002 r. Na podstawie wcześniejszej decyzji Komisja nałożyła grzywny na 14 przedsiębiorstw za udział w zмовie cenowej w sektorze stali. W dniu 11 marca 1999 r. Sąd oddalił skargę o stwierdzenie nieważności decyzji, ale zmniejszył wysokość nałożonej grzywny³⁷. W dniu 2 października 2003 r. Trybunał uchylił wyrok Sądu i stwierdził nieważność decyzji Komisji w zakresie, w jakim dotyczyła ona jednego z przedsiębiorstw³⁸. Następnie Komisja zdecydowała o wszczęciu nowego postępowania dotyczącego tej samej działalności antykonkurencyjnej, jaka stanowiła przedmiot poprzedniej decyzji. W dniu 8 listopada 2006 r. Komisja przyjęła nową decyzję, zaskarżoną najpierw – nieskutecznie – przed Sądem³⁹, a następnie w postępowaniu odwoławczym w sprawie ArcelorMittal.

31. Trybunał uznał, że orzeczenie Sądu nie było dotknięte naruszeniem prawa. Nie było zamiarem prawodawcy Unii, by naruszenia zasad konkurencji pod rządami traktatu EWWiS mogły zostać wyłączone z nałożenia sankcji po wygaśnięciu traktatu EWWiS. Co więcej, w celu zagwarantowania wolnej konkurencji następstwo postanowień traktatów (EWWiS, WE i TFUE) zapewniło, że za każde

34 — Struktura art. 65 EWWiS była zapowiedzią równoważnego, dobrze znanego postanowienia w traktacie EWG (art. 85 EWG, obecnie art. 101 TFUE). Artykuł 65 ust. 1 EWWiS przewidywał zakaz prowadzenia uzgodnionych praktyk między przedsiębiorstwami, które zmierzałyby do usunięcia, ograniczenia lub wypaczenia konkurencji w sektorze węgla i stali w granicach wspólnego rynku. Zgodnie z art. 65 ust. 4 takie porozumienia stawały się nieważne z mocy prawa i zgodnie z art. 65 ust. 5 Komisja mogła nakładać kary za naruszenia zasad konkurencji EWWiS.

35 — Zobacz m.in. wyrok Toshiba Corporation i in., C-17/10, EU:C:2012:72, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo. Najnowszy przykład zastosowania tej ugruntowanej zasady można znaleźć w wyroku Komisja/Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, pkt 33.

36 — Wyrok SP i in., pkt 116–119, 123.

37 — Wyrok ARBED/Komisja, T-137/94, EU:T:1999:46.

38 — Wyrok ARBED/Komisja, C-176/99 P, EU:C:2003:524.

39 — Wyrok ArcelorMittal Luxembourg i in./Komisja, T-405/06, EU:T:2009:90.

zachowanie spełniające przesłanki określone w art. 65 ust. 1 EWWiS – niezależnie od tego, czy miało miejsce przed dniem 23 lipca 2002 r., czy po tej dacie – Komisja będzie mogła nałożyć karę. W tych okolicznościach sprzeczne z celem i spójnością traktatów, a także nie do pogodzenia z ciągłością porządku prawnego Unii Europejskiej byłoby, gdyby Komisja nie mogła zapewnić jednolitego stosowania norm związanych z traktatem EWWiS, które nadal wywołują skutki prawne nawet po wygaśnięciu tego traktatu⁴⁰.

32. Dlatego też Trybunał utrzymał wyrok Sądu, orzekając, że kompetencja Komisji do nałożenia omawianej grzywny w 2006 r. wynikała z art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003⁴¹ oraz że postępowanie winno być prowadzone zgodnie z tym rozporządzeniem. Przepis, który stanowi podstawę prawną aktu oraz upoważnia instytucję unijną do przyjęcia przedmiotowego aktu, musi obowiązywać w chwili przyjęcia aktu. Należy dodać, że stosowanie przez Komisję rozporządzenia nr 1/2003 nie ograniczyło gwarancji proceduralnych przysługujących na podstawie uregulowań traktatu EWWiS przedsiębiorstwom, przeciwko którym było prowadzone postępowanie o naruszenie, ale raczej je poszerzyło⁴².

Ramy bieżącego postępowania

Pierwotna decyzja

33. W dniu 14 grudnia 2001 r. władze irlandzkie zwróciły się do Komisji, na podstawie art. 4 ust. 2 decyzji 97/413, z pierwotnym wnioskiem o zwiększenie zdolności połowowej w odniesieniu do segmentu wielozadaniowego⁴³ i segmentu pelagicznego⁴⁴ floty irlandzkiej.

34. W dniu 4 kwietnia 2003 r. Komisja przyjęła pierwotną decyzję, wskazując jako jej podstawę prawną zarówno art. 4 decyzji 97/413, jak i art. 6 rozporządzenia nr 2792/99. W art. 2 pierwotnej decyzji Komisja przyjęła 29 wniosków o zwiększenie tonażu ze względów bezpieczeństwa zgodnie z art. 4 ust. 2 decyzji 97/413. Jednakże odrzuciła też 80 innych takich wniosków, w tym wnioski stron pozwanych w niniejszym odwołaniu.

Postępowanie przed sądami Unii w przedmiocie pierwotnej decyzji

35. Część właścicieli statków wniosła do Sądu w dniu 13 czerwca 2003 r. skargi o stwierdzenie nieważności pierwotnej decyzji. W dniu 13 czerwca 2006 r. Sąd odrzucił cztery skargi wniesione przez Thomasa Flaherty'ego, Ocean Trawlers, Larry'ego Murphy'ego i O'Neill Fishing Co Ltd. jako niedopuszczalne. Sąd stwierdził również nieważność pierwotnej decyzji w zakresie, w jakim miała zastosowanie do statków należących do innych skarżących, argumentując, że Komisja, przyjmując pierwotną decyzję, posłużyła się kryteriami nieprzewidzianymi w mających zastosowanie przepisach i przekroczyła swoje uprawnienia⁴⁵.

40 — Wyrok ArcelorMittal, pkt 63–66.

41 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu (Dz.U. L 1, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 2, s. 205).

42 — Wyrok ArcelorMittal, pkt 74–76.

43 — Segment ten obejmuje statki wielozadaniowe oraz małe jednostki przybrzeżne, a także średnie i duże statki morskie do połowu ryb białych, ryb pelagicznych i małży: zob. s. 7 raportu rocznego z 2005 r. jednostki licencjonującej kutry rybackie irlandzkiego departamentu ds. łączności, żeglugi morskiej i zasobów naturalnych (zwanego dalej „raportem rocznym z 2005 r.”).

44 — Segment ten obejmuje statki wykorzystywane przede wszystkim do połowu gatunków pelagicznych (głównie śledzia, makreli, ostroboka i błękitka): zob. s. 7 raportu rocznego z 2005 r.

45 — Punkty 100–134 wyroku Boyle i in.

36. Nastąpiła wymiana korespondencji między właścicielami tych statków a Komisją w celu wybadania, jakie kroki Komisja zamierza podjąć w celu zapewnienia wykonania orzeczenia Sądu w sprawie Boyle i in. W tym okresie Komisja zwróciła się również do władz irlandzkich o informacje dotyczące charakterystyki technicznej przedmiotowych statków.

37. W międzyczasie w dniu 5 września 2006 r. Thomas Flaherty, Larry Murphy oraz spółka Ocean Trawlers wnieśli odwołanie od wyroku Sądu. Wyrokiem z dnia 17 kwietnia 2008 r. Trybunał uznał zasadność odwołania w sprawie Flaherty i in. oraz stwierdził nieważność pierwotnej decyzji w zakresie, w jakim dotyczyła ona stron skarżących i ich statków.

38. W dniu 3 kwietnia 2008 r. większość właścicieli statków wystąpiła przeciwko Komisji Europejskiej z roszczeniem odszkodowawczym w związku ze stwierdzeniem nieważności pierwotnej decyzji⁴⁶. Sąd zawiesił postępowanie w sprawie najpierw w dniu 12 maja 2009 r. (do czasu otrzymania od Komisji powiadomienia o podjęciu decyzji zastępujących nieważną decyzję); ponownie uczynił to w dniu 14 czerwca 2011 r. (do czasu wydania wyroku Sądu w postępowaniu odwoławczym w sprawie) oraz w dniu 22 października 2014 r. (do czasu rozstrzygnięcia niniejszego postępowania odwoławczego).

Zaskarżone decyzje

39. W celu wykonania zobowiązania przewidzianego w art. 266 TFUE w dniu 13 lipca 2010 r. Komisja przyjęła szereg decyzji. W ich treści ponownie odrzuciła wnioszek Irlandii o zwiększenie celów WPO IV na okres od dnia 1 stycznia 1997 r. do dnia 31 grudnia 2001 r. w odniesieniu do grupy właścicieli statków⁴⁷. Decyzja C(2010) 4758 dotycząca Petera McBride’a stanowi reprezentatywny przykład decyzji z 2010 r. Przedstawię przebieg postępowania, odnosząc się do tej konkretnej decyzji.

40. W skrócie: najpierw Komisja zwróciła się do Irlandii o udzielenie dodatkowych informacji technicznych (których najwyraźniej nie uzyskała) dotyczących jednostki *Peadar Elaine II* oraz mniejszych statków, które ta jednostka zastąpiła. Następnie, na podstawie dostarczonych przez Irlandię informacji o nowych statkach zakupionych ze środków w ramach programu odnowy floty połowowej ryb białych, Komisja wstępnie ustaliła, że pozostaje niejasna kwestia, jakoby zwiększenie tonażu podyktowane było wyłącznie względami bezpieczeństwa. To wstępne ustalenie podała do wiadomości pełnomocnikom procesowym Petera McBride’a, którzy złożyli oświadczenia.

41. W decyzji C(2010) 4758 Komisja najpierw ustaliła ramy prawne. Wyjaśniła, że w świetle wyroku Trybunału stwierdzającego nieważność pierwotnej decyzji była zobowiązana przyjąć nową decyzję odnoszącą się do statku *Peadar Elaine II*, dodając że „skoro art. 4 ust. 2 decyzji Rady 97/413/WE został skreślony na mocy art. 1 ust. 3 decyzji Rady 2002/70 i nie został zastąpiony odpowiednim przepisem, nie istnieje konkretna podstawa prawna dla nowej decyzji. W związku z tym Komisja musi wydać decyzję [ad hoc], z zastosowaniem przepisów prawa materialnego, które obowiązywały w chwili otrzymania wniosku”. Następnie Komisja potwierdziła swoje wstępne ustalenie, stwierdzając, że w konsekwencji „zdecydowała o odrzuceniu wniosku o zwiększenie celu wieloletniego programu orientacji [WPO IV] dla segmentu wielozadaniowego floty irlandzkiej w odniesieniu do statku *Peadar Elaine II*”.

46 — Sprawa T-138/08, Cavankee Fishing i in. Tylko czterech skarżących w sprawie Boyle i in. (Edward Kelly, Adrian McClennaghan, Gerard Minihane i O'Neill Fishing Co Ltd) nie wniosło skarg o odszkodowanie.

47 — Przyjęte zostały następujące decyzje: C(2010) 4758, C(2010) 4748, C(2010) 4757, C(2010) 4751, C(2010) 4764, C(2010) 4750, C(2010) 4761, C(2010) 4767, C(2010) 4754, C(2010) 4753 i C(2010) 4752 z dnia 13 lipca 2010 r. (zwane łącznie „zaskarżonymi decyzjami”). Komisja przyjęła jedną decyzję pozytywną dotyczącą statku niebędącego własnością żadnej ze stron pozwanych w niniejszym postępowaniu odwoławczym.

Streszczenie zaskarżonego wyroku

42. W dniach 27 i 28 września 2010 r. właściciele statków wnieśli do Sądu skargę na podstawie art. 263 TFUE⁴⁸. Żądali stwierdzenia nieważności decyzji z 2010 r. oraz obciążenia Komisji kosztami postępowania.

43. W treści skarg o stwierdzenie nieważności podniesiono sześć zarzutów: (i) Komisja dysponowała wyraźną podstawą prawną do przyjęcia pierwotnej decyzji, jaką stanowił art. 4 ust. 2 decyzji 97/413 i nie powinna jej przyjmować jako decyzji ad hoc; (ii) naruszenie istotnych wymogów proceduralnych; (iii) błędna wykładnia art. 4 ust. 2 decyzji 97/413; (iv) oczywisty błąd w stosowaniu tego przepisu; (v) naruszenie zasady dobrej administracji; oraz (vi) naruszenie zasady równego traktowania.

44. Sąd zbadał tylko pierwszy z zarzutów i stwierdził, że siłą rzeczy podaje on w wątpliwość kompetencję Komisji do rozpatrzenia pierwotnych wniosków o zwiększenie tonażu ze względów bezpieczeństwa oraz wydania decyzji z 2010 r. Sąd uznał, że w owym czasie nie istniała już podstawa prawna do przyjęcia tych decyzji, zatem Komisja nie miała kompetencji do działania. W związku z powyższym skarga została uznana za zasadną w oparciu o pierwszy zarzut i Sąd stwierdził nieważność decyzji z 2010 r.

45. W dniu 25 lipca 2014 r. Komisja wniosła odwołanie od tego wyroku. Zarówno Komisja, jak i strony pozwane złożyły ustne oświadczenia na rozprawie, która odbyła się w dniu 1 września 2015 r.

Odwołanie Komisji

46. W odwołaniu Komisja podnosi dwa zarzuty. Po pierwsze, utrzymuje, że Sąd błędnie zinterpretował i zastosował art. 266 TFUE w związku z art. 263 TFUE. Komisja twierdzi, że art. 4 ust. 2 decyzji 97/413 należy interpretować jako wciąż przyznający jej kompetencję do wydania decyzji w przedmiocie pierwotnego wniosku. Sąd popełnił następujące naruszenia prawa: (i) nie zastosował zasad, które legły u podstaw wyroków SP i in. oraz ArcelorMittal; oraz (ii) błędnie zastosował zasadę skuteczności, zasadę przyznania kompetencji i zasadę ciągłości porządku prawnego, zasadę stosowania prawa w czasie, zasadę pewności prawa, zasadę uzasadnionych oczekiwań, a także zasady następstwa przepisów prawnych.

47. Po drugie, Sąd naruszył art. 36 statutu oraz art. 81 swego regulaminu postępowania. Sąd nie uzasadnił wystarczająco wyroku, a w szczególności nie odniósł się do argumentu Komisji opartego na wyrokach SP i in. oraz ArcelorMittal, że można było zastosować przepisy materialne art. 4 ust. 2 decyzji 97/413 pomimo uchylenia tego aktu.

Zarzut pierwszy odwołania

Streszczenie odpowiednich fragmentów zaskarżonego wyroku

48. Zgodnie z art. 5 TUE granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. W art. 13 ust. 2 TUE stwierdza się, że każda instytucja działała w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje mają wyłącznie przyznane kompetencje. Dlatego też w preambułach aktów Unii wskazana jest podstawa prawna

48 — Skarżącymi właścicielami statków byli: Peter McBride (T-458/10), Hugh McBride (T-459/10), Mullglen Ltd (T-460/10), Cathal Boyle (T-461/10), Thomas Flaherty (T-462/10), Ocean Trawlers Ltd (T-463/10), Patrick Fitzpatrick (T-464/10), Eamon McHugh (T-465/10), Eugene Hannigan (T-466/10), Larry Murphy (T-467/10) oraz Brendan Gill (T-471/10). Wówczas skargi wniosło jeszcze pięciu właścicieli statków: Joseph Doherty (T-468/10), Padraigh Conneely (T-469/10), Eileen Oglesby (T-470/10), Cavankee Fishing Co Ltd (T-472/10) oraz Noel McGing (T-473/10). Jednakże Sąd stwierdził niedopuszczalność tych skarg. Zobacz pkt 105, 106 poniżej.

uprawnijająca daną instytucję do działania w przedmiotowej sferze. Wybór właściwej podstawy prawnej ma zatem zasadnicze znaczenie⁴⁹. Ponadto kwestia, czy autor zaskarżanego aktu ma kompetencję do jego wydania, należy do dziedziny polityki publicznej, i sąd Unii musi ją podnieść z urzędu, nawet przy braku takiego żądania strony⁵⁰.

49. Zasada pewności prawa wymaga, aby wiążący charakter każdego aktu rodzącego skutki prawne wywodził się z przepisu prawa Unii, który określa formę prawną, jaką ma przyjąć ten akt, i który musi być wyraźnie w nim wskazany jako jego podstawa prawna. Oznacza to, że w chwili przyjęcia aktu musi obowiązywać jego podstawa prawna⁵¹.

50. Ponieważ zarówno decyzja 97/413, jak i rozporządzenie nr 2792/99 zostały uchylone, zanim doszło do przyjęcia decyzji z 2010 r., nie znajduje zastosowania procedura konsultacji z Komitetem Zarządzającym ds. Rybołówstwa i Akwakultury. Nie obowiązywał żaden przepis ani nawet przepis przejściowy, uprawniający Komisję do ponownego rozpatrzenia pierwotnego wniosku. Nie istniała zatem podstawa prawna i Komisja nie była uprawniona do przyjęcia tych decyzji⁵².

51. Choć właściciele statków mieli rację, twierdząc, że Komisja nie miała kompetencji do przyjęcia decyzji z 2010 r. jako decyzji ad hoc, to jednak mylili się, twierdząc, iż taka podstawa prawna istniała. Po pierwsze, zasady przytoczone w sprawie ArcelorMittal oraz w sprawie SP i in. mają zastosowanie ogólne. Po drugie, przepisy będące w mocy w dniu 14 grudnia 2001 r., kiedy władze irlandzkie złożyły pierwotny wniosek, nie obowiązywały już w 2010 r., kiedy przyjęto decyzję. Po trzecie, fakt bezprawnego działania przez Komisję, kiedy to przyjęta została pierwotna decyzja, nie uzasadnia dalszego przekraczania uprawnień poprzez przyjęcie decyzji z 2010 r. Po czwarte, zważywszy na liczbę statków objętych pierwotnym wnioskiem oraz obowiązek zachowania należytej staranności przez Komisję, nie można krytykować tej instytucji za nieprzyjęcie decyzji jeszcze przed wygaśnięciem WPO IV z dniem 31 grudnia 2001 r.⁵³.

52. W tym względzie prawodawca Unii nie przewidział żadnych przepisów przejściowych dopuszczających rozpatrzenie i przyjęcie decyzji w sprawie wniosków o zwiększenie zdolności otrzymanych przed wygaśnięciem lub uchyleniem przepisów przyznających taką kompetencję. Choć prawdą jest, że brak przepisów przejściowych może budzić niezadowolenie poszczególnych podmiotów, to jednak takie ustalenie nie może skutkować odstępstwem od zasady przyznania kompetencji bezpośrednio wyrażonej w traktacie. W innym wypadku Sąd przekroczyłby uprawnienia przyznane mu w traktacie⁵⁴.

53. Wreszcie, kiedy Trybunał stwierdzi nieważność aktu instytucji, art. 266 TFUE, choć zobowiązuje instytucję do działania, sam nie stanowi źródła kompetencji. W bieżącej sprawie Komisja była zobowiązana na podstawie art. 266 TFUE do przyjęcia środków zapewniających wykonanie wyroku Boyle i in. oraz Flaherty i in., lecz brakowało jej do tego kompetencji. W takiej sytuacji Komisja winna była oddalić wnioski ze względu na brak kompetencji. Taki rezultat pozostawał jednak bez wpływu na prawo właścicieli statków do dochodzenia odszkodowania od Unii Europejskiej z uwagi na brak przepisów przejściowych, które uprawniałyby Komisję do przyjęcia decyzji w sprawie pierwotnego wniosku władz irlandzkich⁵⁵.

49 — Punkty 22–25 zaskarżonego wyroku.

50 — Punkt 28 zaskarżonego wyroku.

51 — Punkty 26, 27 zaskarżonego wyroku.

52 — Punkty 30–36 zaskarżonego wyroku.

53 — Punkty 37–42 zaskarżonego wyroku.

54 — Punkt 43 zaskarżonego wyroku.

55 — Punkty 44, 45 zaskarżonego wyroku.

Streszczenie zarzutów odwołania Komisji

54. Komisja zarzuca, że zaskarżony wyrok stwarza trudności dla instytucji Unii, właścicieli statków oraz podważa skuteczność porządku prawnego Unii.

55. Komisja na poparcie swojego zarzutu pierwszego wymienia siedem argumentów: (i) art. 266 TFUE nakłada zobowiązanie na instytucję w przypadku stwierdzenia nieważności aktu przyjętego przez tę instytucję; (ii) zobowiązanie to powinno zostać rozważone w kontekście innych zasad, takich jak zasada pewności prawa; (iii) w przedmiotowej sprawie Komisja zastosowała zasady przytoczone w sprawach SP i in. oraz ArcelorMittal; (iv) orzecznictwo opiera się na podstawowych zasadach prawa Unii; (v) Sąd błędnie zastosował zasadę pewności prawa i zaniechał uznania, że podstawa prawna może być wyrażona w sposób dorozumiany; (vi) art. 266 TFUE nie przywraca podstawy prawnej; oraz (vii) przez błędną wykładnię art. 266 TFUE Sąd podważył skuteczność skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE i nie zastosował prawidłowo innych zasad prawa.

Streszczenie odpowiedzi strony pozwanej

56. Strona pozwana zgadza się, że art. 266 TFUE nałożył na Komisję zobowiązanie do działania i że zobowiązanie to mogło wymagać rozważenia w kontekście innych zasad prawa Unii, takich jak zasada pewności prawa. W zasadach tych nie znajduje jednak oparcia przywrócenie podstawy prawnej, która została uchylona. Sąd miał rację, stwierdzając, że podstawa prawna aktu musi obowiązywać w chwili przyjęcia tego aktu i że w powszechnym przekonaniu przepisy proceduralne mają zastosowanie z chwilą ich wejścia w życie. Sytuacja ta nie jest tożsama z sytuacją w sprawie SP i in. oraz w sprawie ArcelorMittal.

57. Istotnie stanowisko Komisji wzbudza wątpliwości co do ważności pierwotnej decyzji. Wywołuje to szkodliwe skutki w odniesieniu do wniosków, które zostały zatwierdzone. Zasada uzasadnionych oczekiwań wyłącza możliwość cofnięcia przez Komisję pozytywnych decyzji o zwiększeniu tonażu ze względów bezpieczeństwa.

58. Stąd też pozwani utrzymują, że ten zarzut odwołania należy odrzucić. Pozwani podnieśli przed Sądem, że art. 4 ust. 2 decyzji 97/413 daje Komisji szczególną podstawę prawną do działania i w odwołaniu argumentu tego użyto alternatywnie. Kolejna możliwość zgodnie z żądaniem strony skarżącej jest taka, że jeśli Trybunał uzna, iż Komisja mogła przyjąć decyzje ad hoc bez przedstawiania gwarancji proceduralnych przewidzianych decyzją 97/413, skargę o stwierdzenie nieważności należy skierować do ponownego rozpoznania przez Sąd w przedmiocie zarzutów od drugiego do szóstego w pierwszej instancji, jako że zarzuty te nie zostały jeszcze rozpoznane i nie poczyniono żadnych ustaleń faktycznych⁵⁶. Przyjmując decyzje ad hoc Komisja naruszyła uzasadnione oczekiwanie pozwanych, że ich wnioski zostaną rozpatrzone na podstawie przepisów materialnych i będą mogli oni skorzystać z gwarancji proceduralnych przewidzianych w decyzji 97/413.

56 — Zobacz pkt 43, 44 powyżej.

Ocena: zarzut pierwszy odwołania

Uwagi wstępne

59. W chwili złożenia pierwotnego wniosku przez władze irlandzkie Komisja miała kompetencję do działania na podstawie art. 4 ust. 2 oraz art. 9 decyzji 97/413⁵⁷.

60. Po wejściu w życie decyzji 2002/70 z dniem 1 stycznia 2002 r. Komisja utraciła kompetencję do rozpatrywania takich wniosków. Choć skutki materialne WPO IV zostały przedłużone do dnia 31 grudnia 2002 r., a zobowiązania Komisji na podstawie art. 9 pozostały bez zmian⁵⁸, skreślony został przepis (art. 4 ust. 2), na podstawie którego Komisja mogła przyznawać zwiększenie *tonażu ze względów bezpieczeństwa*. Nie wprowadzono przy tym nowych zasad przyznawania Komisji kompetencji do wydawania takich decyzji i nie było przepisów przejściowych uprawniających Komisję do rozpatrywania już otrzymanych wniosków.

61. Uchylenie art. 4 ust. 2 decyzji 97/413 nie zmieniało sytuacji właścicieli statków, którzy skorzystali z pozytywnych decyzji bądź wobec których uprawomocniły się wydane decyzje⁵⁹. Uchylenie podstawy prawnej wpłynęło na sytuację tylko tych właścicieli statków, którzy wnieśli skargi o stwierdzenie nieważności pierwotnej decyzji odrzucającej ich wnioski.

62. Ewentualny brak podstawy prawnej nie został podniesiony w sprawie Boyle i in. ani w sprawie Flaherty i in. Cechą wspólną jest jednak brak istnienia obowiązującej wyrażnej podstawy prawnej do podejmowania decyzji przez Komisję w przedmiocie pierwotnych wniosków, zarówno kiedy została przyjęta pierwotna decyzja, jak i decyzje z 2010 r.

Artykuł 266 TFUE

63. Jeżeli chodzi o normy traktatowe regulujące kontrolę sądową, art. 264 TFUE i 266 TFUE określają skutki uznania skargi za zasadną. Sąd stwierdził nieważność pierwotnej decyzji ab initio zgodnie z art. 264 TFUE, pozostawiając tym samym właścicieli statków w takiej samej sytuacji, w jakiej znajdowali się przed przyjęciem decyzji.

64. W celu wykonania wyroków Boyle i in. oraz Flaherty i in. Komisja była zobowiązana do uwzględnienia nie tylko sentencji wyroku, ale również uzasadnienia prowadzącego do jego wydania, które stanowi nieodzowny element tego wyroku w tym znaczeniu, że jest niezbędne do ustalenia dokładnego znaczenia tego, co zostało orzeczone w sentencji. To właśnie uzasadnienie bowiem, po pierwsze, wskazuje konkretny przepis uznany za niezgodny z prawem, a po drugie, przedstawia szczegółowe względy, z powodu których orzeczono w sentencji niezgodność z prawem i które zainteresowana instytucja powinna uwzględnić, zastępując akt, którego nieważność została stwierdzona⁶⁰.

57 — W preambule pierwotnej decyzji jako jej podstawę prawną wskazano art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 2792/99. Przepis ten jednak zawierał warunki mające zastosowanie, w sytuacji gdy państwa wnioskują o pomoc finansową w ramach IFOR na podstawie art. 9 ust. 1 na odnowę floty i modernizację statków rybackich. Pierwotny wniosek dotyczył *indywidualnych* wniosków o zwiększenie tonażu ze względów bezpieczeństwa. Jak rozumiem, Irlandia w istocie połączyła te wnioski i przekazała je Komisji. Wobec powyższego nie widzę związku z art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 2792/99.

58 — Treść art. 9 decyzji 97/413 została zmieniona przez art. 1 ust. 5 decyzji 2002/70. Zmieniony przepis nie nakładał na Komisję wymogu wprowadzenia przepisów dotyczących zwiększania tonażu ze względów bezpieczeństwa na podstawie art. 4 ust. 2 decyzji 97/413. Zobacz przypis 26 powyżej.

59 — Zobacz analogicznie wyrok Komisja/AssiDomän Kraft Products i in., C-310/97 P, EU:C:1999:407, pkt 57.

60 — Wyrok Asteris i in./Komisja, 97/86, 99/86, 193/86 i 215/86, EU:C:1988:199, pkt 27.

65. W pkt 28 zaskarżonego wyroku Sąd słusznie zauważa, że kwestię kompetencji sąd powinien rozpatrzyć z urzędu, nawet jeśli żadna ze stron tego nie żąda⁶¹. Sąd ustalił, że w okresie od dnia 1 stycznia 2003 r. nie obowiązywały żadne przepisy prawa pierwotnego ani wtórnego uprawniające Komisję do wydania decyzji w przedmiocie pierwotnych wniosków, bądź w przedmiocie wniosków złożonych po wydaniu wyroków Boyle i in. oraz Flaherty i in.⁶² Sąd miał bez wątpienia rację, uznając, że decyzja 97/413 utraciła moc obowiązującą i nie wprowadzono żadnych przepisów przejściowych. Stąd też Komisja nie miała kompetencji wynikającej z ówczesnego prawodawstwa Unii regulującego sektor rybołówstwa do przyjęcia zakwestionowanych decyzji.

66. Sąd następnie zbadał, czy art. 266 TFUE samodzielnie uprawnia Komisję do przyjęcia decyzji w przedmiocie wniosków właścicieli statków. Stwierdził, że sam art. 266 TFUE nie stanowi źródła kompetencji Komisji. Każda inna jego wykładnia byłaby sprzeczna z zasadą przyznania kompetencji zawartą w art. 13 ust. 2 TUE: zobowiązanie do działania wymaga odróżnienia od kompetencji do działania i obydwa te pojęcia nie pozostają w sprzeczności względem siebie. Zgadzam się z tym stanowiskiem. W moim odczuciu Sąd wysnuł również wniosek, że art. 266 TFUE nie przywraca mocy obowiązującej art. 4 ust. 2 decyzji 97/413 jako podstawy prawnej.

67. Jednakowoż przedostatnie i ostatnie zdanie pkt 44 wyroku Sądu brzmi:

„W niniejszej sprawie Komisja była zobowiązana na podstawie art. 266 TFUE do przyjęcia środków zapewniających wykonanie wyroku Boyle i in. oraz Flaherty i in., lecz nie miała do tego kompetencji. W takiej sytuacji Komisja winna była oddalić wniosek skarżących ze względu na brak kompetencji”.

68. Takie sformułowanie jest zarówno niejednoznaczne, jak i w pewnym względzie błędne.

69. Wyrażenie „[...] lecz nie miała do tego kompetencji” jest niedostatecznie jasne i precyzyjne. Można to rozumieć jako brak kompetencji Komisji do podjęcia jakichkolwiek środków wymaganych do wykonania zobowiązań przewidzianych w art. 266 TFUE. Taki pogląd byłby oczywiście błędny.

70. Wyrażenie „zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią” zawarte w art. 266 TFUE nie oznacza, że dana instytucja winna rozważyć jedynie, czy powinna przyjąć akt w celu wykonania wyroku⁶³. Byłoby to wbrew orzecznictwu Trybunału. Zgodnie z art. 266 TFUE instytucja może według własnego uznania wybrać możliwe środki i, jeśli wykonanie wyroku stwierdzającego nieważność aktu nastęrcza szczególne trudności, dana instytucja może spełnić owo zobowiązanie, oceniając, czy może ono zaoferować godziwe odszkodowanie za straty, które poniosła dana osoba wskutek stwierdzenia nieważności decyzji⁶⁴. Choć stwierdzenie nieważności aktu niezgodnego z prawem często prowadzi do przyjęcia przez daną instytucję nowego aktu pozbawionego znamion bezprawności wskazanych przez Trybunał, nie jest to jedyny sposób na wykonanie wyroku.

71. Stwierdzając, że „Komisja winna była oddalić wniosek skarżących ze względu na brak kompetencji”, Sąd w moim odczuciu również dopuścił się błędu. Po pierwsze, Komisja była zobowiązana do zastosowania swoich uprawnień, kiedy rozpatrywała pierwotne wnioski w świetle wyroków zapadłych w sprawach Boyle i in. oraz Flaherty i in. Po drugie, jako że pierwotne wnioski zostały sporządzone przez władze irlandzkie w imieniu właścicieli statków, nazywanie wniosku „wnioskiem skarżących” stanowi formalną nieścisłość.

61 — Wyrok Salzgitter/Komisja, C-210/98 P, EU:C:2000:397, pkt 56.

62 — Punkty 30–37 zaskarżonego wyroku.

63 — Ponadto art. 266 TFUE był szeroko interpretowany. Przewiduje zobowiązanie do usunięcia naruszenia w rozsądnym czasie: zob. wyrok Parlament/Rada, C-21/94, EU:C:1995:220, pkt 33. Może wymagać eliminacji aktu, którego nieważność stwierdzono. Może wymagać od danej instytucji powstrzymania się od przyjmowania identycznych środków; zob. wyrok Interporc/Komisja, C-41/00 P, EU:C:2003:125, pkt 29.

64 — Wyrok Könecke Fleischwarenfabrik/Komisja, 76/79, EU:C:1980:68, pkt 13–15; zob. też wyrok Parlament/Meskens, C-412/92 P, EU:C:1994:308, pkt 28. Sąd przyjął takie podejście w wyroku Komisja/Moschonaki, T-476/11 P, EU:T:2013:557, pkt 39.

72. W pkt 45 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że właściciele statków mieli prawo wnieść skargę odszkodowawczą przeciwko Unii Europejskiej, ponieważ gdyby istniały przepisy przejściowe, Komisja mogłaby przyjąć decyzję. Ustalanie charakteru zobowiązań Komisji przewidzianych art. 266 TFUE jest moim zdaniem bezprzedmiotowe.

73. Dodam, że skarga o odszkodowanie nastroczałaby trudności. Na skarżącym (w tym przypadku właścicielach statków) spoczywa bowiem ciężar wykazania: (i) bezprawności działania; (ii) poniesionej straty; (iii) związku przyczynowego⁶⁵. Choć brak przepisów przejściowych można by uznać za bezprawne działanie, nie stanowi ono jedynej podstawy skargi odszkodowawczej. Ponadto należałoby dowieść, że owo bezprawne działanie spowodowało straty⁶⁶.

74. Możliwa wydaje się jednak wykładnia pkt 44 zaskarżonego wyroku w sposób wskazujący na jego zgodność z art. 266 TFUE. Wyrażenie „[...] lecz nie miała do tego kompetencji” zawarte w przedostatnim zdaniu można rozumieć jako stwierdzające, że Komisja *nie była uprawniona do przyjęcia zaskarżonych decyzji*. Uważam, że taka interpretacja odzwierciedla sens, jaki Sąd prawdopodobnie zamierzał nadać swojej wypowiedzi; takie stwierdzenie wyraża również prawidłowo sytuację prawną.

75. Czy zawarta w pkt 44 wyroku niejednoznaczność wypowiedzi Sądu przesądza o naruszeniu prawa prowadzącym do jego uchylenia?

76. Moim zdaniem nie.

77. Sąd nie wykluczył możliwości podjęcia przez Komisję środków innych niż przyjęcie nowych decyzji w celu wykonania wyroku Boyle i in. Komisja również nie podniosła w swoim odwołaniu, że wyrok Sądu można było zinterpretować w taki sposób. Dlatego nie uważam zaskarżonego wyroku za niezgodny z art. 263 TFUE, gdyż prowadzi do luki prawnej w zakresie dostępnych środków jego wykonania.

78. Wreszcie – choć ostatecznie zdanie w pkt 44 jest niezgodne z prawem – z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jeśli w uzasadnieniu wyroku Sądu dopuszczono się naruszenia prawa Unii, lecz jego sentencja jest zasadna w świetle innych względów prawnych, odwołanie musi zostać oddalone⁶⁷. Sądzę, że w tym przypadku owa zasada znajduje zastosowanie przez analogię.

79. Jako że, po pierwsze, rozumowanie sądu przedstawione w pkt 44 zaskarżonego wyroku można zinterpretować jako zgodne z traktatem i, po drugie, jego orzeczenie jest uzasadnione tym, że przyjmując decyzje z 2010 r., Komisja przekroczyła swoje uprawnienia, uważam, że Sąd nie popełnił błędu w interpretacji art. 266 TFUE.

65 — Opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Komisja/Jégo-Quéré, C-263/02 P, EU:C:2003:410, pkt 44. Skarga o odszkodowanie zapewnia dostęp do wymiaru sprawiedliwości, lecz nie jest częścią systemu kontroli sądowej; ewentualne oddalenie takiej skargi nie oznacza pozbawienia danego podmiotu skutecznej ochrony sądowej. Zobacz m.in. wyrok Reynolds Tobacco i in./Komisja, C-131/03 P, EU:C:2006:541, pkt 82–84.

66 — Skarga o odszkodowanie w sprawie T-138/08, Cavanee Fishing i in./Komisja oparta jest na art. 2 pierwotnej decyzji. Skarżący utrzymują, że naruszenie prawa zostało stwierdzone wyrokiem Sądu Boyle i in. Zarzucają, że ponieśli straty, ponieważ (i) byli zobowiązani do zakupu dodatkowego tonażu ze względów bezpieczeństwa na rynku w celu zastąpienia tonażu nieprzyznanego przez Komisję i (ii) niektórzy skarżący stracili dni połowowe na morzu. Skarżący utrzymują, że istnieje bezpośredni związek przyczynowy między odmową Komisji a poniesionymi przez nich stratami.

67 — Wyrok Salzgitter/Komisja, C-210/98 P, EU:C:2000:397, pkt 58; zob. też wyrok ThyssenKrupp Nirosta/Komisja, C-352/09 P, EU:C:2011:191, pkt 136.

Zobowiązania na podstawie art. 266 TFUE oraz ogólnych zasad prawa

80. Komisja utrzymuje, że miała kompetencję do przyjęcia decyzji z 2010 r., jako że miała do tego dostateczne uprawnienia. Skoro ani decyzja 97/413, ani art. 6 rozporządzenia nr 2792/99 nie obowiązywały w dniu 13 lipca 2010 r., kiedy przyjęte zostały owe decyzje, Komisja nie mogła zasięgnąć opinii Komitetu Zarządzającego ds. Rybołówstwa i Akwakultury. Sąd dopuścił się błędu, zaniechawszy rozważenia zobowiązania do działania przewidzianego w art. 266 TFUE w kontekście ogólnych zasad prawa Unii, w szczególności zasady pewności prawa.

81. Komisja utrzymuje, że przeszłe przepisy materialne stosuje się do sytuacji przeszłych, podczas gdy przepisy proceduralne mają zastosowanie tylko wtedy, gdy pozostają w mocy, co wynika z orzecznictwa w sprawie SP i in. oraz w sprawie ArcelorMittal. Komisja była zatem uprawniona do skorzystania z procedury ad hoc; i rozpatrzenie decyzji z 2010 r. przez Komitet Zarządzający ds. Rybołówstwa i Akwakultury nie było konieczne. Pozwani nie zgadzają się z tym poglądem.

82. Ja nie podzielam poglądu Komisji.

83. W moim odczuciu sprawa SP i in. uwydatnia kłopoty związane z podejściem Komisji.

84. Zgodnie z tym orzeczeniem po wygaśnięciu traktatu EWWiS nastąpiło płynne przejście do przepisów dotyczących konkurencji zawartych w traktacie WE (a następnie przepisów traktatu FUE). Nastąpiło ono automatycznie na zasadzie następstwa przepisów prawa⁶⁸. Natomiast w tym przypadku rozporządzeniem nr 2371/2002 po prostu zniesiono system WPO IV w następstwie istotnej zmiany wspólnej polityki rybołówstwa⁶⁹. Zabrakło równoważnych przepisów zastępujących art. 4 ust. 2 decyzji 97/413, które umożliwiłyby Komisji przyznanie zwiększenia tonażu ze względów bezpieczeństwa.

85. W sprawie SP i in. Sąd przywołał orzecznictwo przewidujące rozróżnienie między przepisami prawa materialnego (które w celu zapewnienia poszanowania zasady pewności prawa i zasady uzasadnionych oczekiwań zwykle nie mają mocy wstecznej) oraz przepisami proceduralnymi (które są stosowane z chwilą ustanowienia)⁷⁰. Ale – co ważne – podkreślił również, że instytucja Unii musi w pierwszej kolejności posiadać niezbędne umocowanie (*vires*) do działania. Stwierdził bowiem: „Należy podkreślić w tym względzie, że przepis stanowiący podstawę prawną aktu i upoważniający instytucję wspólnotową do wydania tego aktu musi obowiązywać w chwili jego wydania [...]. Natomiast zasady regulujące następstwo przepisów prawa mogą prowadzić do stosowania przepisów materialnych, które nie obowiązują już w chwili wydania aktu przez instytucję wspólnotową”⁷¹.

86. Dlatego w pierwszej kolejności należy ustalić, czy instytucja Unii jest kompetentna do wydania aktu na podstawie konkretnego przepisu prawa Unii. Dopiero następnie ustala się, które przepisy materialne i proceduralne regulują działanie instytucji. Jeżeli jednak w czasie, gdy instytucja zamierza wydać daną decyzję, nie ma obowiązującej podstawy prawnej, nie można powoływać się na przepisy regulujące następstwo przepisów prawa w celu zastosowania przepisów materialnych, które regulowały akty wydane w przeszłości⁷². Takie jest typowe podejście.

87. Zgodnie z taką analizą, gdyby art. 4 ust. 2 decyzji 97/413 pozostał w mocy *lub* został zastąpiony równoważnym przepisem (bądź istniałyby przepisy przejściowe zapewniające ciągłość umocowania do rozpatrywania już otrzymanych wniosków), Komisja utrzymałaby kompetencję do wydania decyzji w przedmiocie pierwotnych wniosków i w następstwie stwierdzenia nieważności pierwotnej decyzji w wyrokach Boyle i in. oraz Flaherty i in., do przyjęcia decyzji z 2010 r. w celu wykonania tych

68 — Wyrok SP i in., pkt 109.

69 — Zobacz pkt 16 powyżej.

70 — Wyrok SP i in., pkt 116.

71 — Wyrok SP i in., pkt 118.

72 — Wyrok SP i in., pkt 117, 119.

wyroków. Kompetencja Komisji do przyznawania zwiększenia tonażu ze względów bezpieczeństwa wygasła jednak wraz z uchyleniem art. 4 ust. 2 decyzji 97/413. Przepis uchylony nie może – w mojej opinii – zostać przywrócony. I w konsekwencji nijak nie może on stanowić ważnej podstawy prawnej do działania *ad hoc*.

88. Podobny kłopot mam ze zrozumieniem wnioskowania Komisji w oparciu o wyrok *ArcelorMittal*.

89. Zgodnie z tym wyrokiem zachowanie antykonkurencyjne podlegające karze na podstawie przepisów traktatu EWWiS nadal podlegało karze, po wygaśnięciu tego traktatu, na podstawie przepisów traktatu WE (a następnie, oczywiście na podstawie traktatu FUE). Dlatego też Komisja zachowała ciągłość kompetencji do sankcjonowania zachowań antykonkurencyjnych. Po stwierdzeniu nieważności pierwotnej decyzji wydanej na podstawie traktatu EWWiS w zakresie, w jakim dotyczyła jednego z przedsiębiorstw, Komisja wszczęła nowe postępowanie na podstawie przepisów wspólnotowych, które weszły w życie (rozporządzenie nr 1/2003)⁷³ i nałożyła nową grzywnę. Przedsiębiorstwo zaskarżyło nową decyzję przed Sądem, a następnie w odwołaniu przed Trybunałem. Trybunał oddalił odwołanie.

90. W swoim orzeczeniu Trybunał uznał, że w świetle zasady pewności prawa szczególnie istotne jest, by przedsiębiorstwa objęte postępowaniem mogły zapoznać się z zakresem swoich praw i obowiązków oraz z podstawą prawną, na jakiej Komisja może nałożyć na nie sankcje⁷⁴. Trybunał uznał ponadto, że skoro Komisja zachowała kompetencję do działania, to mogła i powinna była zastosować procedury przewidziane w traktacie WE (który w istocie oferował szersze gwarancje proceduralne dla przedsiębiorstw objętych postępowaniem). Podstawę prawną do działania (przyjęcia nowej decyzji o nałożeniu nowej grzywny) w szczególności stanowił art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003⁷⁵. Komisja miała zatem kompetencję do działania i nowa decyzja, w której wskazano obowiązującą podstawę prawną, była zgodna z prawem, choć w odniesieniu do dawnych aktów zastosowano w niej dawne przepisy materialne oraz aktualne przepisy proceduralne.

91. Natomiast w omawianym tu przypadku Komisja po dniu 31 grudnia 2001 r. nie zachowała ciągłości kompetencji do wydania decyzji. Nie istniał tu bowiem przepis równoważny z art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003, który uprawniałby Komisję do działania oraz umożliwiał zastosowanie dawnych przepisów materialnych art. 4 ust. 2 decyzji 97/413 wraz z aktualnie obowiązującymi przepisami proceduralnymi w celu wydania decyzji w sprawie wniosku. (Sprawa nie dotyczyła też zastosowania sankcji wobec właścicieli statków. Chodziło po prostu o przyznanie lub nieprzyznanie wnioskowanego zwiększenia tonażu ze względów bezpieczeństwa.)

92. Dlatego odrzucam pogląd, jakoby wyrok *ArcelorMittal* należało interpretować jako odstępstwo od utrwalonego orzecznictwa dopuszczające przywrócenie wygasłej podstawy prawnej poprzez zastosowanie ogólnych zasad przewidujących stosowanie uchylonych przepisów materialnych wobec dawnych aktów. O ile wiem, w tym względzie orzecznictwo nie uległo zmianie. Przepis, który stanowi podstawę prawną aktu, oraz upoważnia instytucję unijną do przyjęcia przedmiotowego aktu,

73 — Zobacz przypis 41 powyżej.

74 — Wyrok *ArcelorMittal*, pkt 68–72.

75 — Wyrok *ArcelorMittal*, pkt 74.

musi obowiązywać w chwili przyjęcia aktu⁷⁶. Przepis, który był uchylony, pozostaje uchylony. Nie może dłużej stanowić ważnej podstawy prawnej do działania⁷⁷. Przy tym, wobec braku obowiązującej podstawy prawnej, nie można improwizować podstawy prawnej ad hoc, tak aby umożliwić zastosowanie przepisu materialnego do dawnego aktu.

93. W chwili złożenia przez Irlandię pierwotnego wniosku w dniu 14 grudnia 2001 r. decyzja 97/413 miała pełną moc obowiązującą. Uważam, że w istocie *dwa* przepisy zawarte w tej decyzji stanowiły wymaganą podstawę prawną do działania Komisji. Artykuł 4 ust. 2 stanowił przepis materialny dotyczący zwiększenia tonażu ze względów bezpieczeństwa. Ale to art. 9 ust. 1 uprawniał Komisję do realizacji celów i szczegółowych zasad tej decyzji. Połączenie obydwu tych przepisów było wymagane do zapewnienia umocowania (*vires*) dla wydania decyzji w przedmiocie pierwotnego wniosku. W razie uchylenia jednego z nich wygasła szczegółowa kompetencja Komisji do przyjęcia decyzji.

94. Dodam, że obowiązek wskazania podstawy prawnej aktu wchodzi w zakres obowiązku uzasadnienia⁷⁸. Choć podstawę prawną można wywodzić na podstawie innych części danego środka, konieczne jest jej wyraźne wskazanie, gdyż w razie braku takiego wskazania strony oraz Trybunał nie mają pewności, jaka jest dokładna podstawa prawna⁷⁹. Tu znów podaję jako przykład decyzję C(2010) 4758 dotyczącą Petera McBride’a⁸⁰. W decyzji tej wyraźnie stwierdza się, że „skoro art. 4 ust. 2 decyzji Rady 97/413 został uchylony na mocy art. 1 ust. 3 decyzji Rady 2002/70 i nie został zastąpiony odpowiednim przepisem, nie istnieje konkretna podstawa prawna dla nowej decyzji”. Wobec braku wskazania innych przepisów prawa pierwotnego lub wtórnego przyznających Komisji wymaganą kompetencję, niemożliwe wydaje mi się wywnioskowanie podstawy prawnej tego aktu (lub jego odpowiedników).

95. Uważam zatem, że Sąd prawidłowo orzekł, iż Komisja nie miała wymaganej kompetencji do przyjęcia decyzji z 2010 r.

96. Jeżeli zatem po uchyleniu art. 4 ust. 2 decyzji 97/413 wygasła kompetencja Komisji do przyjęcia aktu, to jakie możliwości działania pozostały jej po wydaniu wyroku Boyle i in. oraz Flaherty i in. w celu wykonania zobowiązań przewidzianych art. 266 TFUE?

97. Choć wydawanie instrukcji nie jest rolą Trybunału, może on udzielić wskazówek. Wydając opinię sama mam również świadomość, że zapewne łatwiej jest wygłaszać mądrości po fakcie, aniżeli dostrzec rozwiązanie, stojąc przed zawiłym problemem.

98. Komisja nie ma kompetencji ustawodawczych na podstawie wspólnej polityki rybołówstwa, ale ma prawo do składania wniosków prawodawcy Unii⁸¹. Ponadto art. 290 ust. 1 TFUE stanowi, że Komisji mogą być przekazywane uprawnienia do przyjęcia aktów wykonawczych. Czy teoretycznie byłoby zatem możliwe przedłożenie przez Komisję wniosku prawodawcy Unii dotyczącego wprowadzenia brakujących przepisów przejściowych, które uprawniałby Komisję do wydawania decyzji w przedmiocie wniosków o zwiększenie tonażu ze względów bezpieczeństwa, złożonych do 31 grudnia 2001 r. (tj. do dnia uchylenia tej części WPO IV). Należy jednak pamiętać, że system, który istniał

76 — Wyrok ArcelorMittal, pkt 75.

77 — Zobacz moja opinia w sprawach połączonych Zuckerfabrik Jülich i in., C-113/10, C-147/10 i C-234/10, EU:C:2011:701, pkt 64. Trybunał nie podniósł tej kwestii w swoim wyroku. Niedawno Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy zawierający wyjaśnienie, że zgodnie z art. 266 TFUE, jeżeli stwierdzono nieważność aktu stanowiącego podstawę prawną, ustaje jej kompetencja do przyjęcia korygującego aktu prawnego dla zapewnienia wykonania wyroku Trybunału: wniosek w sprawie rozporządzenia Rady ustalającego wysokość opłat produkcyjnych dla sektora cukru na lata gospodarcze 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 i 2005/2006, współczynnik potrzebny do obliczenia dodatkowej opłaty na lata gospodarcze 2001/2002 i 2004/2005 oraz kwoty do zapłacenia przez producentów cukru na rzecz sprzedawców buraków w związku z różnicą między maksymalną kwotą opłat a kwotą takich opłat, która zostanie pobrana w odniesieniu do lat gospodarczych 2002/2003, 2003/2004 i 2005/2006 /* COM(2013) 527 final, pkt 3 akapit trzeci.

78 — Wyrok Komisja/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 38, 39, 46.

79 — Wyroki: Komisja/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 56; Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 79.

80 — Zobacz pkt 39 powyżej.

81 — Na podstawie art. 43 ust. 1 TFUE.

w chwili złożenia pierwotnego wniosku został zastąpiony polityką kładącą większy nacisk na ochronę zasobów połowowych⁸². Aby faktycznie cofnąć wnioskodawców do położenia, w jakim znajdowaliby się, gdyby istniały przepisy przejściowe, Komisja musiałaby podejść do rozpatrzenia pierwotnych wniosków z perspektywy wspólnej polityki rybołówstwa w jej kształcie z 2001 r., a nie wspólnej polityki rybołówstwa w jej aktualnej postaci; podjąć stosowne decyzje; a następnie ocenić, czy ewentualnie przyznanego zwiększenia tonażu ze względów bezpieczeństwa nie należy zrównoważyć innym środkiem lub środkami, aby nie postąpić wbrew obecnemu kierunkowi wspólnej polityki rybołówstwa. Stanowiłoby to jednak poważne wyzwanie intelektualne i praktyczne.

99. Gwarancje proceduralne przewidziane w art. 10 decyzji 97/413 w związku z art. 17 i 18 rozporządzenia nr 3760/92 również zostały uchylone. Komisja musiałaby zatem rozważyć, czy aktualne przepisy regulujące nadzór państw członkowskich nad środkami wykonawczymi Komisji dotyczącymi wspólnej polityki rybołówstwa zapewniają równoważną bądź zwiększoną ochronę⁸³.

100. Jak zaznaczyłam w powyższych rozważaniach⁸⁴, nie uważam, jakoby taki kierunek działań godził w sytuację innych podmiotów, które skorzystały ze zwiększenia tonażu ze względów bezpieczeństwa, bądź też miał związek z sytuacją tych podmiotów, które uzyskały decyzje odmowne i nie zaskarżyły ich w postępowaniu przed Sądem, wskutek czego owe decyzje odmowne stały się prawomocne.

101. Z wyżej wskazanych względów uznaję, że zarzut pierwszy odwołania należy oddalić.

Zarzut drugi odwołania

102. Komisja podnosi, że uzasadnienie Sądu jest niewystarczające. Po pierwsze, zniekształca argumenty wskazane w obronie Komisji. Komisja przyznała, że nie mogła skorzystać z procedury przewidzianej na podstawie art. 4 ust. 2 decyzji 97/413, ale wyjaśniła przy tym, iż skorzystała z procedury ad hoc przy zachowaniu kompetencji do zastosowania tego przepisu materialnego. Z treści zaskarżonego wyroku można odnieść wrażenie, że Komisja po prostu postanowiła skorzystać z wygasłej podstawy prawnej bez uzasadniania swojego stanowiska na gruncie prawa. Po drugie, Komisja zarzuca, że Sąd nie odniósł się do kwestii dopuszczalności, podniesionej w sprawie T-471/10 Gill.

103. Obowiązek uzasadnienia wydanego wyroku wynika z art. 36 statutu Trybunału Sprawiedliwości, który znajduje zastosowanie do Sądu na mocy art. 53 akapit pierwszy statutu oraz art. 81 regulaminu postępowania przed Sądem. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Sądu uzasadnienie wyroku musi przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie Sądu, pozwalając zainteresowanym na poznanie powodów wydanego orzeczenia, a Trybunałowi na wykonanie przysługującego mu uprawnienia do dokonania kontroli⁸⁵.

104. Po pierwsze, uważam, że Komisja w gruncie rzeczy powtarza argumenty użyte w pierwszym zarzucie odwołania. Po drugie, choć słuszne jest spostrzeżenie, że rozważenie argumentów Komisji w zaskarżonym wyroku jest dość krótkie, uzasadnienie jego sentencji jest jasne i jednoznaczne. Sąd uznał, że żadne przepisy prawa pierwotnego ani wtórnego nie przyznawały Komisji uprawnienia do przyjęcia decyzji w przedmiocie pierwotnego wniosku – stąd też zabrakło jej kompetencji oraz podstawy prawnej do przyjęcia decyzji z 2010 r. Rozumowanie Sądu zostało przedstawione wystarczająco dokładnie, tak aby umożliwiło Komisji złożenie odwołania i pozwalało Trybunałowi na wydanie orzeczenia w sprawie odwołania.

82 — Punkty 13–16 powyżej.

83 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55, s. 13).

84 — Punkt 61 powyżej.

85 — Wyrok Mindo/Komisja, C-652/11 P, EU:C:2013:229, pkt 29.

105. Zaś w sprawie T-471/10 Gill 16 właścicieli statków wniosło o wszczęcie postępowania przed Sądem o stwierdzenie nieważności aktu⁸⁶. Pojawiła się też kwestia, czy sześciu ze skarżących dochoowało terminu wniesienia skargi na podstawie art. 263 TFUE⁸⁷. Postanowieniami z dnia 1 kwietnia 2011 r. Sąd oddalił skargi pięciu z sześciu skarżących z uwagi na niedochowanie terminu ich wniesienia, co bezdyskusyjnie skutkowało ich niedopuszczalnością⁸⁸.

106. Bieg terminu wniesienia skargi rozpoczął się w dniu 17 lipca 2010 r. i zakończył o północy 27 września 2010 r. Reprezentanci stron skarżących mieli kłopoty z przesłaniem skarg faksem do sekretariatu Sądu w nocy 27 września. Podczas prób przesłania skargi w sprawie T-471/10 o godz. 23.53 i ponownie o godz. 23.57 czasu luksemburskiego faks nie odpowiadał. Sąd uznał, że uwzględniając przeciętny czas potrzebny na samo przesłanie pism, nawet gdyby faks w sekretariacie funkcjonował prawidłowo, przed upływem terminu na wniesienie skarg następującym o północy wpłynęłaby jedynie pierwsza z przesyłanych skarg (sprawa T-471/10 Gill). W moim odczuciu to dostatecznie uzasadnia, dlaczego Sąd uznał, że skarga Gilla wpłynęła przed upływem terminu i była w związku z tym dopuszczalna.

107. Uznaję zatem, że Sąd podał wystarczające uzasadnienie swojego orzeczenia i zarzut drugi odwołania również pozostaje bezzasadny.

W przedmiocie kosztów

108. Zgodnie z art. 138 w związku z art. 184 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Uważam, że odwołanie powinno zostać oddalone, a strona pozwana wniosła o zasądzenie kosztów na jej rzecz. Komisja Europejska powinna zatem zostać obciążona kosztami strony pozwanej.

Wnioski

109. Uważam zatem, że Trybunał powinien:

- oddalić odwołanie;
- obciążyć Komisję Europejską kosztami strony pozwanej.

⁸⁶ — Zobacz pkt 42 i przypis 48 powyżej.

⁸⁷ — Sprawy, o których mowa, to: T-468/10, T-469/10, T-470/10, T-471/10, T-472/10 oraz T-473/10.

⁸⁸ — Postanowienie Doherty/Komisja, T-468/10, EU:T:2011:133, pkt 13–17.