



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 30 kwietnia 2019 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności – Wspólna polityka rybołówstwa – Ochrona zasobów – Międzynarodowa konwencja o ochronie tuńczyka atlantyckiego – Całkowity dopuszczalny połów (TAC) włócznika w Morzu Śródziemnym – Rozporządzenie (UE) 2017/1398 – Ustalenie uprawnień do połowów na rok 2017 – Wyłączna kompetencja Unii – Określenie okresu referencyjnego – Wiarygodność podstawowych danych – Zakres kontroli sądowej – Artykuł 17 TUE – Zarządzanie interesami Unii w organach międzynarodowych – Zasada względnej stabilności – Przesłanki stosowania – Zasady niedziałania prawa wstecz, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz niedyskryminacji

W sprawie C-611/17

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 23 października 2017 r.,

Republika Włoska, reprezentowana przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Gentilego, avvocato dello Stato,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez F. Naerta oraz E. Moro, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane początkowo przez V. Ester Casas, a następnie przez M.J. Garcíę-Valdecasas Dorrego, działające w charakterze pełnomocników,

Komisję Europejską, reprezentowaną przez F. Moro i A. Stobiecką-Kuik, działające w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, C. Toader (sprawozdawca) i M.C. Lycourgos, prezesi izb, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, E. Levits, L. Bay Larsen, P.G. Xuereb, N. Piçarra i L.S. Rossi, sędziowie,

* Język postępowania: włoski.

rzecznik generalny: G. Hogan,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez przeprowadzania rozprawy i bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Republika Włoska wnosi w swojej skardze o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Rady (UE) 2017/1398 z dnia 25 lipca 2017 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) 2017/127 w odniesieniu do niektórych uprawnień do połowów (Dz.U. 2017, L 199, s. 2; sprostowanie Dz.U. 2017, L 238, s. 55, zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”).

Ramy prawne

Konwencja ICCAT

- 2 Decyzją Rady 86/238/EWG z dnia 9 czerwca 1986 r. (Dz.U. 1986, L 162, s. 33 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 4, t. 1, s. 205) Unia Europejska przystąpiła do Międzynarodowej konwencji o ochronie tuńczyka atlantyckiego, zmienionej Protokołem załączonym do Aktu końcowego Konferencji Pełnomocników Państw – Stron Konwencji, podpisanego w Paryżu dnia 10 lipca 1984 r. (zwaną dalej „konwencją ICCAT” – *International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas*).

Rozporządzenie w sprawie WPRyb

- 3 Zgodnie z motywami 35–37 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz.U. 2013, L 354, s. 22, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie WPRyb”):

„(35) W świetle niepewnego stanu ekonomicznego sektora rybołówstwa oraz faktu, że niektóre społeczności stref przybrzeżnych zależą od połowów, konieczne jest zapewnienie względnej stabilności działalności połowowej poprzez przydzielanie państwom członkowskim uprawnień do połowów w oparciu o przewidywalny udział każdego państwa członkowskiego w odniesieniu do poszczególnych stad.

(36) Taka względna stabilność działalności połowowej – z uwagi na tymczasową sytuację biologiczną stad – powinna zabezpieczać i w pełni uwzględniać szczególne potrzeby regionów, w których społeczności lokalne są szczególnie zależne od rybołówstwa i związanej z nim działalności, tak jak zdecydowała Rada w rezolucji z dnia 3 listopada 1976 r. [w sprawie niektórych aspektów zewnętrznych utworzenia dwustumilowej strefy połowów we Wspólnocie z mocą od dnia 1 stycznia 1977 r. (Dz.U. 1981, C 105, s. 1)], w szczególności w załączniku VII do niej.

(37) W tym sensie należy zatem rozumieć pojęcie „względnej stabilności”.

- 4 Artykuł 2 rozporządzenia w sprawie WPRyb, zatytułowany „Cele”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. [Wspólna polityka rybołówstwa (WPRyb)] zapewnia, aby działalność połowowa i w zakresie akwakultury była zrównoważona środowiskowo w perspektywie długoterminowej oraz zarządzana w sposób spójny z celami w zakresie osiągnięcia korzyści ekonomicznych, społecznych i w dziedzinie zatrudnienia oraz przyczyniania się do dostępności dostaw żywności.

2. WPRyb stosuje wobec zarządzania rybołówstwem podejście ostrożnościowe i ma na celu zapewnienie, aby eksploatacja żywych zasobów morza odbudowywała i zachowywała populacje poławianych gatunków powyżej poziomów pozwalających uzyskać maksymalny podtrzymywalny połów”.

- 5 Artykuł 16 tego rozporządzenia, zatytułowany „Uprawnienia do połowów”, stanowi w ust. 1:

„Uprawnienia do połowów przydzielone państwom członkowskim zapewniają względną stabilność działalności połowowej każdego państwa członkowskiego w odniesieniu do każdego stada lub rodzaju rybołówstwa. Przy przydzielaniu nowych uprawnień do połowów uwzględnia się interesy każdego państwa członkowskiego”.

Rozporządzenie nr 2371/2002

- 6 Zgodnie z art. 48 rozporządzenia w sprawie WPRyb rozporządzenie to uchyliło rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. 2002, L 358, s. 59 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 4, t. 5, s. 460). Artykuł 20 tego ostatniego rozporządzenia, zatytułowany „Rozdział możliwości połowowych [uprawnień do połowów]”, stanowił:

„1. Na wniosek Komisji Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, podejmuje decyzję w sprawie limitów połowowych [lub] nakładu połowowego oraz w sprawie rozdziału możliwości połowowych [uprawnień do połowów] między państwa członkowskie, jak również w sprawie warunków związanych z takimi limitami. Możliwości połowowe [Uprawnienia do połowów] rozdziela się pomiędzy państwa członkowskie w taki sposób, żeby zapewnić każdemu państwu członkowskiemu względną stabilność działalności połowowej dla każdego zasobu [stadu] lub łowiska [rodzaju rybołówstwa].

2. Gdy Wspólnota ustanowi nowe możliwości połowowe [uprawnienia do połowów], Rada podejmie decyzję w sprawie rozdziału tych możliwości [uprawnień], z uwzględnieniem interesów każdego państwa członkowskiego.

[...]”.

Rozporządzenie 2017/127

- 7 Załącznik I D do rozporządzenia Rady (UE) 2017/127 z dnia 20 stycznia 2017 r. ustalającego uprawnienia do połowów na 2017 r. dla pewnych stad ryb i grup stad ryb, stosowane w wodach Unii oraz dla unijnych statków rybackich w niektórych wodach nienależących do Unii (Dz.U. 2017, L 24, s. 1), zatytułowany „Obszar objęty konwencją ICCAT”, uściślał – przed jego zmianą zaskarżonym rozporządzeniem – w odniesieniu do połowów włócznika w Morzu Śródziemnym (zwanego dalej „włócznikiem śródziemnomorskim”), że „[całkowity dopuszczalny połów (TAC)] przyjęt[y] w ramach [Międzynarodowej Komisji ds. Ochrony Tuńczyka Atlantyckiego] w odniesieniu do włócznika [śródziemnomorskiego] [...] nie zostaj[e] przydzielon[y] [umawiającym się stronom, współpracującym

stronom niebędącym umawiającymi się stronami, podmiotom lub podmiotom rybołówczym] konwencji ICCAT, a zatem ich udział unijny pozostaje nieustalony”. Załącznik ten również uściślał, że TAC dotyczący tego gatunku, ustalony przez ICCAT, wynosi 10 500 ton rocznie.

Zaskarżone rozporządzenie

8 Motywy 9–12 zaskarżonego rozporządzenia mają następujące brzmienie:

„(9) Na dorocznym posiedzeniu w 2016 r. [ICCAT] przyjęła zalecenie 16-05 (zwane dalej »zaleceniem 16-05«), w którym określono TAC w odniesieniu do włócznika [śródziemnomorskiego] (*Xiphias gladius*) na poziomie 10 500 ton i powołano grupę roboczą w celu określenia sprawiedliwego i zrównoważonego systemu przydziału TAC w odniesieniu do włócznika [śródziemnomorskiego], ustanowienia kwot na rok 2017 dla umawiających się stron, dla współpracujących stron niebędących umawiającymi się stronami, dla podmiotów lub podmiotów rybołówczych oraz ustanowienia mechanizmu zarządzania TAC.

(10) Pismem skierowanym do sekretariatu ICCAT w dniu 23 grudnia 2016 r. Unia potwierdziła, że z dniem 1 stycznia 2017 r. wdroży zalecenie 16-05. W szczególności Unia potwierdziła, że począwszy od 2017 r. w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 marca wprowadzi okres zamknięcia dotyczący połowów włócznika [śródziemnomorskiego], o którym mowa w pkt 11 zalecenia 16-05. Należy zatem wprowadzić takie zamknięcie jako warunek funkcjonalnie związany z ustalaniem i przydziałem uprawnień do połowów włócznika [śródziemnomorskiego].

(11) Grupa robocza ustanowiona na mocy zalecenia 16-05 odbyła posiedzenie w dniach 20–22 lutego 2017 r. i zaproponowała klucz przydziału oraz kompromis w sprawie zarządzania wykorzystaniem kwot na 2017 r. W ramach tego kompromisu udział Unii został ustalony na poziomie 70,756% TAC dla ICCAT, co stanowi 7410,48 ton w 2017 r. Należy zatem wdrożyć udział Unii do prawa Unii oraz określić kwoty dla państw członkowskich. Przydział ten powinien być oparty na historycznych połowach w okresie referencyjnym 2012–2015.

(12) Limity połowowe, które wprowadzono w rozporządzeniu [2017/127], stosuje się od dnia 1 stycznia 2017 r. Przepisy wprowadzone niniejszym rozporządzeniem zmieniającym dotyczące limitów połowowych powinny zatem również być stosowane od tego dnia. Takie stosowanie z mocą wsteczną nie narusza zasady pewności prawa i ochrony uprawnionych oczekiwań, ponieważ uprawnienia do połowów, których to dotyczy, nie zostały jeszcze wyczerpane”.

9 Zgodnie z art. 1 pkt 2 tego rozporządzenia załącznik I D do rozporządzenia 2017/127 zostaje zmieniony w szczególności w ten sposób, że zawarta w tym załączniku tabela dotycząca uprawnień do połowów włócznika śródziemnomorskiego otrzymuje brzmienie, zgodnie z którym między innymi udział TAC dotyczący tego gatunku przeznaczony dla Unii na rok 2017 wynosi 7410,48 ton, a kwota dla Włoch wynosi 3736,26 ton.

Okoliczności powstania sporu

10 Do końca 2016 r. obowiązujące zalecenia ICCAT dotyczące włócznika śródziemnomorskiego przewidywały jedynie techniczne środki ochrony, ale nigdy nie ustalały TAC.

11 W wyniku prac na corocznym posiedzeniu ICCAT, które odbyło się w listopadzie 2016 r., umawiające się strony oraz współpracujące strony niebędące umawiającymi się stronami, podmioty lub podmioty rybołówcze konwencji ICCAT (zwane dalej „CPC”), uwzględniając najnowsze oceny naukowe przeprowadzone w ramach Stałego Komitetu ds. Badań Naukowych i Statystyki, który stanowi jeden

z organów ICCAT, postanowiły przyjąć w drodze zalecenia 16-05 nowy wieloletni plan zarządzania stadami włócznika śródziemnomorskiego i ich ochrony, poprzez wprowadzenie, począwszy od 2017 r., TAC na poziomie 10 500 ton, obliczonego na podstawie historycznych połowów w latach 2010–2015.

- 12 W dniu 20 lutego 2017 r. w Madrycie (Hiszpania) rozpoczęły się negocjacje międzynarodowe, w ramach których Unia była reprezentowana przez Dyрекcję Generalną Komisji ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa. Negocjacje te zakończyły się przyjęciem decyzji przewidującej system przydziału TAC, w której przyjęto za podstawę obliczania średni poziom połowów włócznika śródziemnomorskiego w latach 2010–2014. W następstwie tych negocjacji Unia uzyskała na rok 2017 kwotę 70,756% TAC wynoszącego 10 500 ton.
- 13 W dniu 18 kwietnia 2017 r. została zakończona procedura pisemna przeprowadzona drogą elektroniczną, w ramach której CPC formalnie zatwierdziły przydział wspomnianego TAC, co stanowiło oficjalne przyznanie Unii kwoty połowów włócznika śródziemnomorskiego w wysokości 7410,48 ton na rok 2017.
- 14 W dniu 18 lipca 2017 r. Komisja zawiadomiła zainteresowane państwa członkowskie, że w wyniku sprzeciwów o charakterze proceduralnym głosowanie zostało unieważnione i że w konsekwencji należy przeprowadzić nowe głosowanie.
- 15 W dniu 25 lipca 2017 r. Rada wydała zaskarżone rozporządzenie.
- 16 W tym samym dniu okólnikiem skierowanym do CPC sekretariat ICCAT oficjalnie ogłosił, że pierwotne głosowanie było nieważne, odraczając ustalenie daty nowego głosowania na późniejszy termin. Okólnikiem z dnia 7 sierpnia 2017 r. termin ten został początkowo wyznaczony na dzień 2 września, a następnie przełożony na dzień 2 października ze względu na brak wymaganego kworum.
- 17 Wreszcie w dniu 9 października 2017 r. nowym okólnikiem sekretariat ICCAT zawiadomił CPC, że zostało osiągnięte kworum i że w konsekwencji porozumienie w sprawie przydziału TAC ustalonego w wyniku negocjacji międzynarodowych w Madrycie zostało definitywnie zatwierdzone.

Żądania stron i przebieg postępowania przed Trybunałem

- 18 Republika Włoska wnosi do Trybunału o:
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia, a w szczególności jego motywów 9–12 i art. 1 pkt 2, w zakresie, w jakim zmienia ono załącznik I D do rozporządzenia 2017/127, jak również pkt 3 załącznika do zaskarżonego rozporządzenia; oraz
 - obciążenie Rady kosztami postępowania.
- 19 Rada wnosi do Trybunału o:
 - tytułem żądania głównego – oddalenie skargi;
 - tytułem żądania ewentualnego, na wypadek gdyby stwierdzono nieważność zaskarżonego rozporządzenia w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego – nakazanie utrzymania w mocy skutków tych przepisów; oraz
 - obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania.
- 20 Decyzjami, odpowiednio, z dnia 26 stycznia 2018 r. i 26 lutego 2018 r. Królestwo Hiszpanii i Komisja zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

- 21 W dniu 20 sierpnia 2018 r. Republika Włoska wniosła na podstawie art. 16 ust. 3 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o przydzielenie niniejszej sprawy wielkiej izbie.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu art. 1 decyzji 86/238

Argumentacja stron

- 22 Zdaniem Republiki Włoskiej zaskarżone rozporządzenie jest niezgodne z prawem, jako że Rada uznała, iż jest zobowiązana do przyjęcia tego rozporządzenia z tego względu, że jest związana decyzją o rozdziale TAC w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego między CPC, wydaną w ramach ICCAT. Jednakże w dniu przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia taki obowiązek nie istniał, ponieważ głosowanie zatwierdzające ten przydział, które odbyło się w kwietniu 2017 r., zostało unieważnione przez ICCAT w lipcu tego samego roku i Komisja o tej okoliczności wiedziała, gdyż poinformowała o niej państwa członkowskie notą z dnia 18 lipca 2017 r. W rezultacie w swoim wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady z dnia 3 lipca 2017 r. zmieniającego rozporządzenie 2017/127 w odniesieniu do niektórych uprawnień do połowów [COM(2017) 356 final, zwanym dalej „wnioskiem dotyczącym rozporządzenia”], Komisja odniosła się do nieistniejącego zobowiązania międzynarodowego, które nie mogło być zatem wiążące dla Rady.
- 23 Przyjmując zaskarżone rozporządzenie na podstawie tego błędnego założenia, Rada naruszyła decyzję 86/238 oraz akty międzynarodowe, do których się ona odnosi. Wobec braku należycie zatwierdzonej decyzji ICCAT Unia nie była bowiem w ogóle zobowiązana do zastosowania się do propozycji, które nie zostały jeszcze zatwierdzone. Ponadto Republika Włoska zauważa, że motyw 11 tego rozporządzenia odnosi się nie do przydziału należycie zatwierdzonego przez ICCAT, lecz jedynie do propozycji przydziału wynikającej z posiedzenia grupy roboczej, które odbyło się w dniach 20–22 lutego 2017 r.
- 24 Rada podnosi, że w ramach ICCAT faktycznie istniało porozumienie pomiędzy CPC w sprawie przydziału TAC w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego. Chociaż formalne przyjęcie tego porozumienia miało ostatecznie miejsce dopiero w październiku 2017 r., nic nie wskazuje na to, że termin ten miał jakkolwiek wpływ na treść tego przydziału, gdyż w decyzji końcowej ICCAT przyjęto taki sam przydział. Ponadto, gdyby Rada czekała na to formalne porozumienie w ramach ICCAT w celu ustalenia uprawnień do połowów, o których mowa w zaskarżonym rozporządzeniu, to wszyscy rybacy w Unii znaleźliby się w niepewnej sytuacji, która mogłaby trwać do końca 2017 r. Instytucja ta miała zatem prawo oprzeć się na tym przydziale, nawet przed jego formalnym przyjęciem przez ICCAT i zanim Unia została związana decyzją ICCAT.
- 25 Wspomniana instytucja ponadto zauważa – a poparło ją w tej kwestii Królestwo Hiszpanii w uwagach interwenienta – że Unia naruszyłaby ciężące na niej zobowiązania wynikające z konwencji ICCAT oraz z decyzji 86/238 tylko wówczas, gdyby ustaliła uprawnienia do połowów przekraczające uprawnienia przyznane Unii przez ICCAT, co nie miało miejsca.

Ocena Trybunału

- 26 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE Unia ma wyłączne kompetencje w dziedzinie „zachowani[a] morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa”.

- 27 Należy również dodać, że w dziedzinie rybołówstwa prawodawca Unii dysponuje szerokim zakresem uznania, odpowiadającym odpowiedzialności politycznej, jaką nakładają na niego art. 40–43 TFUE. W konsekwencji kontrola sądu Unii winna ograniczać się do sprawdzenia, czy dany środek nie jest dotknięty oczywistym błędem lub nie stanowi nadużycia władzy, lub też czy prawodawca ten nie przekroczył w sposób oczywisty granic przysługującego mu uznania. Jedynie oczywiście nieodpowiedni w odniesieniu do celów, jakie właściwa instytucja zamierza osiągnąć, charakter środka ustanowionego w tej materii może mieć wpływ na jego zgodność z prawem (zob. podobnie wyrok z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 80, 81 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 W tym względzie nie można twierdzić, że Rada uważała się za zobowiązaną do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia z uwagi na istnienie prawnie wiążącej decyzji przyjętej w ramach ICCAT, ponieważ motyw 11 tego rozporządzenia nie odnosi się do takiej decyzji, a jedynie, jak zauważa zresztą sama Republika Włoch, do propozycji przydziału przyjętej na posiedzeniu grupy roboczej, które odbyło się w dniach 20–22 lutego 2017 r. Z tego motywu wynika zatem, że Rada zamierzała uprzedzić formalne przyjęcie przez ICCAT decyzji w sprawie rozdziału TAC między CPC.
- 29 Ponadto, biorąc pod uwagę okoliczność, że dziedzina regulowana zaskarżonym rozporządzeniem jest objęta wyłączną kompetencją Unii i że jej prawodawca dysponuje w tej dziedzinie szerokim zakresem uznania, w każdym wypadku nie było konieczne, aby Rada, przed przyznaniem kwot połowowych państwom członkowskim, musiała czekać, aż zostanie formalnie przyjęta prawnie wiążąca decyzja ICCAT. Określenie tych kwot wchodzi bowiem w zakres jej kompetencji, a zatem może je ona przyjąć.
- 30 Wynika z tego, że chociaż jest bezsporne, iż w chwili przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia brak było decyzji ICCAT, to okoliczność ta nie mogła przeszkodzić Radzie – w dziedzinie, w której dysponuje ona szerokim zakresem uznania – w przyjęciu środków, które uważała ona za niezbędne do osiągnięcia celów WPRyb (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 stycznia 2017 r., Hiszpania/Rada, C-128/15, EU:C:2017:3, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 W każdym wypadku, jak słusznie zauważają Rada oraz Królestwo Hiszpanii, Rada naruszyłaby zobowiązania wynikające z decyzji 86/238 tylko wówczas, gdyby ustaliła uprawnienia do połowów przekraczające uprawnienia przyznane Unii przez ICCAT, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie.
- 32 W konsekwencji zarzut pierwszy podniesiony przez Republikę Włoską należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutów drugiego i piątego, dotyczących braku uzasadnienia zaskarżonego rozporządzenia

Argumentacja stron

- 33 W tych zarzutach, które należy zbadać łącznie, Republika Włoch podnosi, że gdyby należało uznać, iż Rada przyjęła zaskarżone rozporządzenie nie dlatego, że była do tego zobowiązana, ale z uwagi na swoją własną kompetencję, to rozporządzenie to jest obciążone brakiem uzasadnienia.
- 34 W tym względzie to państwo członkowskie argumentuje przede wszystkim, że biorąc pod uwagę zasadę względnej stabilności, Rada powinna była odpowiednio uzasadnić naruszenie interesów rybaków w Unii, akceptując udział wynoszący dla Unii 70,756% TAC, o którym zadecydowano w ramach ICCAT, podczas gdy w latach 2010–2014 połowy włócznika śródziemnomorskiego, które można przypisać wszystkim tym rybakom, wynosiły co najmniej 75% historycznych połowów. Tymczasem zaskarżone rozporządzenie nie zawiera żadnego uzasadnienia w tym zakresie, ponieważ motyw 11 rozporządzenia ogranicza się do stwierdzenia, że należy „wdrożyć udział Unii do prawa Unii oraz określić kwoty dla państw członkowskich”.

- 35 Co więcej, jeśli w celu ustalenia TAC na rok 2017 w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego na poziomie 10 500 ton ICCAT oparła się na połowach historycznych tego gatunku w latach 2010–2014, to do Rady należało, zgodnie z deklarowanym przez nią zamiarem transpozycji decyzji ICCAT do prawa Unii, określenie rozdziału między państwa członkowskie udziału tego TAC przyznanego Unii, to znaczy 7410,48 ton, na podstawie historycznych wskaźników połowów osiągniętych przez każde państwo członkowskie w tych samych latach. Wynika stąd, że zaskarżone rozporządzenie, które w motywie 11 stanowi, że okresem referencyjnym są lata 2012–2015, jest obarczone brakiem uzasadnienia.
- 36 Wreszcie w zaskarżonym rozporządzeniu nie wyjaśniono, dlaczego prawodawca Unii uznał tylko ten ostatni okres referencyjny za „wiarygodny”, podczas gdy w dyskusjach toczonych w ramach ICCAT okresem przyjętym w porozumieniu z Komisją były lata 2010–2014.
- 37 Rada uważa, że argumenty przedstawione przez Republikę Włoską na poparcie zarzutów drugiego i piątego nie sprowadzają się do wykazania braku uzasadnienia zaskarżonego rozporządzenia, lecz – częściowo – do krytyki treści tego rozporządzenia. Argumenty te powinny zostać w tym zakresie uznane za nieskuteczne. W każdym wypadku ze skargi wszczynającej postępowanie i z załączników do tej skargi wynika wyraźnie, że Republika Włoska była w pełni świadoma wszystkich dyskusji, które zaowocowały przydzieleniem Unii na rok 2017 w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego udziału odpowiadającego 7410,48 tonom z TAC wynoszącego 10 500 ton, a następnie rozdzieleniem tego udziału pomiędzy państwa członkowskie, oraz że znane jej były powody tego przydzielenia, jak i tego rozdzielenia.
- 38 Królestwo Hiszpanii uściśla, że Republika Włoska może nie zgadzać się z przydzieleniem Unii wspomnianego udziału w TAC, ponieważ powoduje to zmniejszenie uprawnień do połowów przydzielonych Unii jako całości, a w szczególności przynosi szkodę Republice Włoskiej. Natomiast to państwo członkowskie nie może skutecznie utrzymywać, że owa decyzja ICCAT jest pozbawiona uzasadnienia, ponieważ jej założenia zostały przytoczone w motywach zaskarżonego rozporządzenia.

Ocena Trybunału

- 39 W zarzutach drugim i piątym Republika Włoska podnosi, że zaskarżone rozporządzenie jest obarczone brakiem uzasadnienia ze względu na to, że z jednej strony Rada nie przedstawiła powodów, dla których zaakceptowała ograniczenie uprawnień do połowów dla Unii do 7410,48 ton TAC ustalonego na poziomie 10 500 ton w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego, mimo że wspomniany TAC został ustalony przez ICCAT w odniesieniu do okresu 2010–2014 oraz że odsetek połowów włócznika śródziemnomorskiego przez rybaków w Unii był w tym okresie wyższy, a z drugiej strony, że w rozporządzeniu tym nie wyjaśniono szczegółowo, dlaczego rozdział tych 7410,48 ton przyznanym państwom członkowskim został ustalony w oparciu o wskaźniki połowu w latach 2012–2015, powodując tym samym powstanie po stronie Republiki Włoskiej znacznej szkody.
- 40 Po pierwsze, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 akapit drugi TFUE, powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 akapit drugi TFUE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (wyrok z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 41 Jest tak tym bardziej wtedy, gdy państwa członkowskie były ściśle zaangażowane w proces powstawania spornego aktu i znają zatem przyczyny leżące u jego podstaw (wyrok z dnia 25 października 2001 r., Włochy/Rada, C-120/99, EU:C:2001:567, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 Zakres obowiązku uzasadnienia zależy zatem od charakteru danego aktu, a w przypadku aktów o charakterze generalnym uzasadnienie może ograniczać się do wskazania: po pierwsze – całokształtu sytuacji, która doprowadziła do jego przyjęcia i – po drugie – ogólnych celów, które zamierza się osiągnąć. W tym kontekście Trybunał już orzekł w szczególności, że nadmierne byłoby wymaganie szczególnego uzasadnienia dla poszczególnych zastosowanych wyborów technicznych, jeżeli z zaskarżonego aktu wynika istota zamierzonego przez daną instytucję celu (wyrok z dnia 22 listopada 2018 r., Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 W niniejszej sprawie należy z jednej strony podkreślić, że motywy 9–11 zaskarżonego rozporządzenia odzwierciedlają kontekst, w którym zadecydowano o przydziale TAC dla Unii i o jego rozdziale między państwa członkowskie poprzez wyraźne odesłanie do prac grupy roboczej ICCAT mających na celu określenie sprawiedliwego i zrównoważonego systemu przydziału TAC w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego, jak również do zobowiązania Unii do zastosowania wyniku kompromisu wypracowanego w ramach ICCAT w odniesieniu do tego przydziału na rok 2017.
- 44 Z drugiej strony, jak wynika z pism procesowych, Republika Włosa była ściśle zaangażowana w proces decyzyjny dotyczący określania i przydziału TAC na poziomie 7410,48 ton w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego zarówno w ramach ICCAT, jak i – odnośnie do rozdzielenia tej liczby ton między państwa członkowskie – w ramach Unii. Na różnych etapach tego procesu, w szczególności między lutym a kwietniem 2017 r., delegacja włoska miała ponadto możliwość wyrażenia swoich obaw dotyczących wyboru rozważanych kluczy przydziału.
- 45 Jeśli chodzi o rozmowy na forum ICCAT, to – jak przypomniano w pkt 12 niniejszego wyroku – z systemu przydziału TAC będącego rezultatem negocjacji prowadzonych w Madrycie (Hiszpania) w 2017 r. w ramach grupy roboczej zajmującej się połowami włócznika śródziemnomorskiego wynika, że Republika Włosa wiedziała, że liczba ton uzyskana w wyniku negocjacji z innymi CPC była bardzo zbliżona do liczby ton odpowiadającej wielkości historycznych połowów włócznika śródziemnomorskiego przez rybaków w Unii i że zmiana tej liczby ton o kilka punktów w porównaniu z tymi statystykami historycznymi była uzasadniona na podstawie innych kryteriów przyjętych przez ICCAT, włączając w to w szczególności wysiłki podejmowane w przeszłości przez CPC w zakresie zarządzania rybołówstwem, w tym stosowanie w niektórych przypadkach bardziej surowych reguł niż te nałożone przez ICCAT, a także aspekty społeczno-gospodarcze.
- 46 Jeśli chodzi o rozdział pomiędzy państwa członkowskie udziału TAC przypadającego na Unię, to Republika Włosa знаła zarówno jego powody, jak i metodę. I tak, jeśli chodzi w szczególności o wyłączenie z okresu referencyjnego lat 2010–2011, to z samej skargi wynika, że Republika Włosa została poinformowana o dyskusjach związanych ze sporami dotyczącymi danych liczbowych za ten okres, gdyż nie były one uznawane za wiarygodne z powodu wskaźników nielegalnych połowów oraz że wyraziła ona swój sprzeciw w tym względzie w piśmie wystosowanym do Komisji w kwietniu 2017 r.
- 47 W tych okolicznościach Republika Włosa nie może twierdzić, że nie знаła powodów, które leżały u podstaw wspomnianych procesów decyzyjnych, a w konsekwencji – u podstaw przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia.
- 48 Po drugie, jako że zgodnie z orzecznictwem Trybunału obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 296 akapit drugi TFUE stanowi istotny wymóg proceduralny, który należy odróżnić od kwestii zasadności uzasadnienia, wchodzącej w zakres materialnej zgodności z prawem spornego aktu (wyrok z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo) oraz z tego względu, że niektóre argumenty Republiki Włoskiej wysunięte na poparcie zarzutów

drugiego i piątego nie mają na celu podważenia uzasadnienia zaskarżonego rozporządzenia, lecz zasadności wyboru okresu referencyjnego, wspomniane argumenty zostaną zbadane w ramach zarzutu szóstego.

- 49 Z powyższego wynika, że zarzuty drugi i piąty nie mogą zostać uwzględnione.

W przedmiocie zarzutu szóstego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności oraz błędnej oceny okoliczności faktycznych

Argumentacja stron

- 50 Republika Włoska twierdzi, że gdyby wybór prawodawcy Unii, określony w motywie 11 zaskarżonego rozporządzenia i dotyczący przyjęcia lat 2012–2015 za okres referencyjny w celu określenia uprawnień do połowów włócznika śródziemnomorskiego przez zainteresowane państwa członkowskie, był uzasadniony okolicznością, że dane dotyczące połowów tego gatunku w tych latach zostały unieważnione w odniesieniu do Włoch, decyzja ta stanowiłaby z jednej strony oczywiste naruszenie zasady proporcjonalności. O ile bowiem uzasadnione wydaje się oparcie rozdziału kwoty między państwa członkowskie na wiarygodnych danych historycznych dotyczących połowów, jako że ograniczają się one do połowów „legalnych”, o tyle całkowite wyłączenie dwóch lat z okresu referencyjnego jest nieproporcjonalne, ponieważ jest równoznaczne z wyłączeniem wszystkich legalnych połowów w tym okresie. Z drugiej strony samo założenie, że dane za lata 2010 i 2011 były obciążone błędem z uwagi na fakt, że obejmowały one połowy legalne i nielegalne, jest błędne, ponieważ dane te zostały zaakceptowane zarówno przez Komisję, jak i przez ICCAT.
- 51 Rada twierdzi, że w braku obowiązku uwzględnienia konkretnego okresu oraz z uwagi na fakt, że wyłączenie lat 2010–2011 miało zastosowanie do wszystkich zainteresowanych państw członkowskich, w odniesieniu do tych lat nie pojawia się kwestia proporcjonalności. Co więcej, trudne byłoby ustalenie części legalnej i nielegalnej połowów włócznika śródziemnomorskiego dokonanych w tych latach. Wreszcie, zakładając pewną stabilność połowów, legalna część tych połowów w latach 2010–2011 nie powinna zasadniczo różnić się od legalnych połowów w kolejnych latach. Zważywszy, że zostały uwzględnione kolejne lata, wynik nie powinien być znacząco odmienny. Nie można zatem mówić o naruszeniu zasady proporcjonalności.
- 52 Instytucja ta wskazuje ponadto, że w wyroku z dnia 29 października 2009 r., Komisja/Włochy (C-249/08, niepublikowanym, EU:C:2009:672), Trybunał orzekł, że Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy prawa Unii, w szczególności poprzez zaniechanie zadowalającej kontroli, inspekcji i nadzoru połowów, zwłaszcza w zakresie przestrzegania przepisów regulujących przechowywanie na statku i stosowanie pławnic dryfujących, oraz nie zapewniając w wystarczającym stopniu podjęcia stosownych działań w odniesieniu do osób odpowiedzialnych za naruszenia prawa Unii w zakresie posiadania na pokładzie i stosowania pławnic dryfujących. Pomimo tego wyroku istnieją precyzyjne i spójne przesłanki wskazujące, że uchybienia te utrzymywały się w latach 2010–2011.
- 53 Królestwo Hiszpanii zauważa, że okoliczność, iż ICCAT przyjęła lata 2010–2014 jako okres referencyjny w celu przyznania udziału TAC przypadającego na Unię w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego, nie zobowiązywała Rady do przyjęcia tego samego okresu w celu dokonania rozdziału kwot między poszczególne państwa członkowskie. Ponadto Republika Włoska pomija milczeniem fakt, że w latach 2010–2011 na jej wodach terytorialnych zaobserwowano wzrost połowów włócznika śródziemnomorskiego z powodu stosowania nielegalnych urządzeń, takich jak pławnice dryfujące, co było powodem, dla którego Komisja wszczęła postępowanie w sprawie naruszenia, a następnie wystosowała z tego względu do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia za wspomniane lata.

Ocena Trybunału

- 54 W zarzucie szóstym Republika Włoch zarzuca Radzie, że naruszyła zasadę proporcjonalności i dokonała błędnej oceny okoliczności faktycznych, wykorzystując jako podstawę obliczeń, w celu rozdziału między państwa członkowskie TAC przyznanego Unii na rok 2017, historyczne połowy włócznika śródziemnomorskiego w okresie referencyjnym obejmującym lata 2012–2015, z wyłączeniem lat 2010–2011.
- 55 Na wstępie należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa Unii, wymaga, by akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do osiągnięcia uzasadnionych celów, którym mają służyć, przy czym oczywiście tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (wyrok z dnia 11 stycznia 2017 r., Hiszpania/Rada, C-128/15, EU:C:2017:3, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 56 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, jeśli chodzi o kontrolę sądową okoliczności wykonywania tej zasady, ze względu na szeroki zakres uznania, którym dysponuje prawodawca Unii w dziedzinie wspólnej polityki rybołówstwa, jedynie oczywiście nieodpowiedni charakter środka przyjętego w tej dziedzinie w odniesieniu do celów, jakie właściwa instytucja zamierza osiągnąć, może mieć wpływ na zgodność tego środka z prawem. Nie chodzi zatem o ustalenie, czy środek przyjęty przez prawodawcę Unii był jedynym lub najlepszym z możliwych, lecz czy był on w oczywisty sposób nieodpowiedni (wyroki: z dnia 23 marca 2006 r., Unitymark i North Sea Fishermen’s Organisation, C-535/03, EU:C:2006:193, pkt 57, 58 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 11 stycznia 2017 r., Hiszpania/Rada, C-128/15, EU:C:2017:3, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 57 Ponadto Trybunał już orzekł, że gdy Rada ustala TAC i rozdziela uprawnienia połowowe między państwa członkowskie, ma ona obowiązek przeprowadzić ocenę złożonej sytuacji ekonomicznej i dysponuje w tym względzie szerokim zakresem uznania. W podobnych okolicznościach uznanie, jakim dysponuje Rada, dotyczy nie tylko ustalenia rodzaju i zakresu przepisów, które mają zostać przyjęte, ale również w pewnym stopniu ustalenia podstawowych danych. Sąd, dokonując kontroli wykonania tego typu kompetencji, powinien ograniczyć się do zbadania, czy nie jest ono dotknięte oczywistym błędem lub nadużyciem władzy, czy też dany organ nie przekroczył w sposób oczywisty granic przysługującego mu uznania (wyrok z dnia 11 stycznia 2017 r., Hiszpania/Rada, C-128/15, EU:C:2017:3, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 58 W niniejszej sprawie, mając na względzie ten szeroki zakres uznania, okoliczność, że ICCAT przyjęła lata 2010–2014 jako okres referencyjny w celu przyznania udziału TAC przypadającego na Unię w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego, nie zobowiązywała Rady do przyjęcia tego samego okresu w celu dokonania rozdziału kwot między wszystkie zainteresowane państwa członkowskie.
- 59 Ponadto jest bezsporne, że Trybunał już stwierdził w wyroku z dnia 29 października 2009 r., Komisja/Włochy (C-249/08, niepublikowanym, EU:C:2009:672), że w okresie obejmującym lata 1993–2005 Republika Włoch zasadniczo zaniechała zadowalającej kontroli, inspekcji i nadzoru połowów na swoim terytorium i na wodach morskich podlegających jej suwerenności lub jurysdykcji, w szczególności w zakresie przestrzegania przepisów regulujących przechowywanie na statku i stosowanie pławnic dryfujących, oraz nie zapewniła w wystarczającym stopniu podjęcia stosownych działań w odniesieniu do osób odpowiedzialnych za naruszenia prawa Unii w zakresie posiadania na pokładzie i stosowania pławnic dryfujących, w szczególności poprzez stosowanie wobec tych osób sankcji odstraszających. Następnie, w celu sprawdzenia wykonania wspomnianego wyroku przez Republikę Włoską, połowy w latach 2010–2011 zostały poddane dodatkowym inspekcjom przeprowadzonym przez Komisję. Wynikało z nich, że uchybienia stwierdzone w owym wyroku utrzymywały się w okresie następującym po jego ogłoszeniu. Na podstawie tych inspekcji Komisja wszczęła w 2011 r. nowe postępowanie w sprawie naruszenia na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE,

wysyłając między innymi Republice Włoskiej we wrześniu 2011 r. wezwanie do usunięcia uchybienia. Ponadto z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że to właśnie w celu sprawdzenia gwarancji udzielonych przez to państwo członkowskie w ramach tego postępowania w odniesieniu do ulepszeń wprowadzonych w zakresie monitorowania i kontrolowania poszanowania przepisów zakazujących stosowania i posiadania pławnic dryfujących, Komisja przeprowadziła kolejne kontrole na miejscu w latach 2012–2013. Jednakże te ostatnie nie ujawniły żadnych nowych przypadków uchybień tym przepisom i postępowanie zostało zamknięte w 2014 r.

- 60 Zatem, pomimo okoliczności, że Trybunał nie stwierdził na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, iż Republika Włoska nie podjęła w latach 2010–2011 środków zapewniających wykonanie wyroku z dnia 29 października 2009 r., Komisja/Włochy (C-249/08, niepublikowanego, EU:C:2009:672), z kontekstu przypomnianego w poprzednim punkcie wynika, że Rada mogła uznać, nie przekraczając szerokiego zakresu uznania, jakim dysponuje w tej dziedzinie, że istnieją oznaki wskazujące na istnienie nieprawidłowości w przypadku danych dotyczących połowów w tych latach, a zatem mogła nie uwzględnić tych danych w celu rozdzielenia między państwa członkowskie TAC przyznanego Unii na rok 2017.
- 61 Ponadto zastrzeżenia dotyczące wyłączenia lat 2010–2011 nie mogą same w sobie podważyć zgodności z prawem wyboru dokonanego przez Radę na rzecz okresu obejmującego lata 2012–2015, ponieważ Republika Włoska nie przedstawiła żadnego argumentu pozwalającego ustalić, że okres ten, jako taki, jest oczywiście nieodpowiedni do celów rozdziału kwot pomiędzy wszystkie zainteresowane państwa członkowskie.
- 62 Wynika z tego, że okresu referencyjnego wybranego przez Radę w celu ustalenia rozdziału między państwa członkowskie TAC przyznanego Unii na rok 2017 nie można uznać za oczywiście nieodpowiedni.
- 63 Mając na względzie powyższe rozważania, należy oddalić zarzut szósty jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutów trzeciego i ósmego, dotyczących naruszenia art. 17 TUE i art. 16 rozporządzenia w sprawie WPRyb, jak również zasady dobrej administracji

Argumentacja stron

- 64 W zarzutach tych, które należy zbadać łącznie, Republika Włoska twierdzi, po pierwsze, że zaskarżone rozporządzenie narusza art. 17 TUE. Otóż rozporządzenie to nie uwzględnia wspólnego interesu Unii, ponieważ zarówno Komisja, jak i Rada odnoszą się wprawdzie do „kompromisu” osiągniętego w ramach ICCAT, ale nie precyzują, jakie korzyści odniosła Unia, akceptując drastyczne zmniejszenie swoich uprawnień do połowów w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego. Otóż jej zdaniem istnienie kompromisu zakłada koniecznie rezygnację z korzyści na jednej płaszczyźnie w celu uzyskania korzyści na innej płaszczyźnie. W niniejszej sprawie wspomniane rozporządzenie nie jest wynikiem kompromisu, lecz jednostronnego poświęcenia interesów Unii.
- 65 Po drugie, Republika Włoska podnosi, że szczególna zasada względnej stabilności, o której mowa w art. 16 rozporządzenia w sprawie WPRyb i która została zdefiniowana w motywach 35–37 tego samego rozporządzenia, ma zastosowanie w okolicznościach niniejszej sprawy. Otóż z zasady tej wynika, że przy ustalaniu kwoty w celu ochrony danego gatunku ryb i przyszłych uprawnień do połowów należy uwzględnić ogólnie niepewną sytuację ekonomiczną, w której znajdują się społeczności szczególnie uzależnione od połowów tego gatunku. W tym celu należy dążyć do równowagi między koniecznością ograniczenia połowów tego gatunku w celu wspierania odbudowy stada, a problemami społeczno-gospodarczymi, które mogą powodować te ograniczenia, czego w niniejszej sprawie i w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego całkowicie zabrakło. Ponadto,

ponieważ zmniejszono historyczny udział przyznany każdemu państwu członkowskiemu, a jednocześnie wprowadzono TAC na poziomie 10 500 ton, jak również nową wiążącą kwotę, rybacy zostali pozbawieni wszelkiej możliwości zwiększenia swojej produkcji powyżej tego ogólnego limitu, tak że niezbędne było co najmniej utrzymanie wcześniej osiągniętego wskaźnika dla sektora rybołówstwa w Unii.

- 66 Po trzecie, naruszono zasadę dobrej administracji, ponieważ środek tak niekorzystny jak zaskarżone rozporządzenie nie powinien być zostać przyjęty bez rygorystycznej oceny technicznej wykazującej, że jedynie wybór lat 2012–2015 jako okresu referencyjnego był w stanie pozwolić na ustalenie rozdziału TAC przyznanego Unii na podstawie wiarygodnych danych i że w związku z tym szkoda, jaka wynikła stąd dla Republiki Włoskiej, była nieunikniona.
- 67 Zdaniem Rady, w pierwszej kolejności, chociaż co prawda w interesie Unii leżałoby uwzględnienie wyłącznie danych liczbowych dotyczących połowów dokonanych w okresie referencyjnym, niezależnie od legalności tych połowów lub innych istotnych czynników, to grupa robocza ICCAT wzięła pod uwagę również inne elementy. W tym względzie plan naprawczy przyjęty przez ICCAT zawiera wyraźne odniesienie do konsekwencji społeczno-gospodarczych. Należy również wziąć pod uwagę, że odbudowa stada włócznika śródziemnomorskiego jest najlepszym sposobem zapewnienia zrównoważonego i opłacalnego rybołówstwa w przyszłości.
- 68 Następnie, jeśli chodzi o zasadę względnej stabilności, instytucja ta uważa, podobnie jak Królestwo Hiszpanii i Komisja, że dwa zdania zawarte w art. 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WPRyb dotyczą dwóch odmiennych hipotez. Otóż zdanie pierwsze określa zasadę względnej stabilności w odniesieniu do istniejących uprawnień do połowów. Natomiast zdanie drugie dotyczy przydziału nowych uprawnień do połowów. Po ustaleniu nowych uprawnień należy jeszcze ustalić, po raz pierwszy, klucz przydziału, uwzględniając interesy każdego z państw członkowskich. Ponadto zasada ta dotyczy rozdziału uprawnień do połowów między państwa członkowskie, a nie rozdziału takich uprawnień pomiędzy Unię i inne strony. W związku z tym wspomniana zasada nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.
- 69 Wreszcie, ponieważ Rada dysponuje szerokim zakresem uznania w wyborze okresu referencyjnego, nie była ona w żaden sposób zobowiązana wykazać, że wybrany okres jest jedynym, który umożliwia ustalenie rozdziału TAC przyznanego Unii pomiędzy państwa członkowskie na podstawie wiarygodnych danych, ale co najwyżej, że wybór tego okresu umożliwia osiągnięcie tego celu.
- 70 Królestwo Hiszpanii jest zdania, że powody wyboru lat 2012–2015 jako okresu referencyjnego, jak również związane z nim wyłączenie lat 2010–2011 zostały już wystarczająco wyjaśnione, a Republika Włosa nie wykazała, że Rada naruszyła granice uznania, którym dysponuje w tych dziedzinach lub że dopuściła się nadużycia władzy.
- 71 Komisja twierdzi, że w żaden sposób nie zrezygnowała jednostronnie z interesów Unii w ramach tych negocjacji oraz że nie można uznać, iż wniosek dotyczący rozporządzenia szkodzi interesom Unii. Wręcz przeciwnie, Komisja uważa, że właściwie promowała ogólny interes Unii, prowadząc negocjacje w ramach ICCAT w sposób zgodny z udzielonym jej mandatem i z uwzględnieniem nadrzędnych interesów Unii, takich jak najszybsza odbudowa stada włócznika śródziemnomorskiego, zgodnie z obowiązkiem przewidzianym w art. 17 TUE.
- 72 Republika Włosa kładzie w swojej replice nacisk na okoliczność, że art. 16 rozporządzenia w sprawie WPRyb należy odczytywać jako całość i że o ile zasada względnej stabilności określa wyłącznie istniejące uprawnienia do połowów, o tyle należy łączyć ją z innymi interesami w celu ustalenia nowych uprawnień do połowów.

73 Rada uściśliła w swojej duplice, że to w momencie wprowadzenia TAC konieczne jest ustalenie po raz pierwszy klucza przydziału z uwzględnieniem interesów każdego państwa członkowskiego. Wprowadzenie TAC oznacza zatem niewątpliwie przydział „nowych uprawnień do połowów” w rozumieniu art. 16 rozporządzenia w sprawie WPRyb. Instytucja ta dodaje ponadto, że ponieważ rozdział uprawnień do połowów między Unię a państwa trzecie zależy od porozumienia osiągniętego z tymi państwami, niemożliwe jest narzucenie stosowania zasady względnej stabilności, która jest zasadą wewnętrzną Unii, w jej stosunkach zewnętrznych. Rada uważa, że zasada ta nie ma zastosowania ani do rozdziału uprawnień do połowów między Unię a inne CPC w ramach ICCAT, ani do ich rozdziału między państwa członkowskie w ramach Unii przy okazji wprowadzenia nowego TAC.

Ocena Trybunału

74 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o naruszenie art. 17 TUE, należy przypomnieć, że jego ust. 1 stanowi, iż Komisja wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy oraz że pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach.

75 Zgodnie z art. 2 rozporządzenia w sprawie WPRyb interes Unii w sektorze rybołówstwa obejmuje między innymi zapewnienie zrównoważonej eksploatacji i zrównoważonego zarządzania oraz ochrony żywych zasobów morskich i środowiska morskiego w celu stopniowej odbudowy i zachowania populacji stad ryb powyżej poziomów biomasy, które pozwalają uzyskać maksymalny podtrzymywalny połów. Unia dąży do tych celów w szczególności poprzez przyjmowanie przez Radę, na wniosek Komisji, środków dotyczących ustalania i przydziału uprawnień do połowów, takich jak te przyjęte rozporządzeniem 2017/127 oraz zaskarżonym rozporządzeniem.

76 Dążenie do tych celów należy również uwzględnić w ramach stosunków zewnętrznych Unii w dziedzinie rybołówstwa, to znaczy w ramach negocjacji prowadzonych na forum organizacji regionalnych. Ma to miejsce, w przypadku gdy Unia jest proszona o zajęcie stanowiska w ramach negocjacji na forum ICCAT – organizacji odpowiedzialnej za przyjęcie środków zapewniających długoterminową ochronę i zrównoważoną eksploatację zasobów rybnych na obszarze, za który jest odpowiedzialna.

77 W niniejszej sprawie należy zauważyć z jednej strony, że – jak wyjaśnia Komisja – rola Unii w ramach ICCAT polega na wspieraniu podejmowania środków ochrony i zarządzania stadami ryb na obszarze objętym konwencją ICCAT, w tym TAC, w oparciu o najlepsze dostępne opinie naukowe, aby osiągnąć cel, o którym mowa w art. 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WPRyb, a mianowicie cel w postaci odbudowy i zachowania populacji eksploatowanych gatunków powyżej poziomów, które pozwalają uzyskać maksymalny podtrzymywalny połów. W ramach ICCAT uznano konieczność rozwiązania problemu przełowienia wspomnianego stada ryb w drodze zalecenia 16-05, w którym przewidziano stosowanie, począwszy od roku 2017, 15-letniego planu odbudowy oraz wprowadzenie dla tego samego roku TAC na poziomie 10 500 ton, którego zasada i wartość zostały następnie ujęte w rozporządzeniu 2017/127. To zalecenie, do którego odwołano się w motywach 9–11 zaskarżonego rozporządzenia, przewidywało ponadto, że ustalenie klucza rozdziału wspomnianego TAC pomiędzy CPC powinno opierać się na przejrzystych i obiektywnych kryteriach, łączących kryteria o charakterze środowiskowym oraz społeczno-gospodarczym, jak również na kryteriach przewidzianych w rezolucji ICCAT 15-13 dotyczących przydziału uprawnień do połowów.

78 Z drugiej strony mandat udzielony Komisji w celu prowadzenia negocjacji w imieniu Unii w ramach ICCAT dawał jej pod tym względem pewną elastyczność. Jednakże celem Komisji było uzyskanie dla Unii na rok 2017 co najmniej 70% TAC w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego. Tymczasem zgodnie z kompromisem, który osiągnęły CPC, Unii przyznano kwotę 70,756% TAC wynoszącego 10 500 ton.

- 79 A zatem wynik negocjacji prowadzonych przez Komisję świadczy o tym, że nie tylko nie przekroczyła ona granic udzielonego jej mandatu, ale wykorzystała również swoje pole manewru, podkreślając konieczność zarządzania zasobami włócznika śródziemnomorskiego w sposób zrównoważony, z korzyścią dla wszystkich zainteresowanych stron, a zatem instytucja ta nie naruszyła art. 17 TUE w toku wspomnianych negocjacji.
- 80 W drugiej kolejności, odnośnie do zastrzeżeń Republiki Włoskiej dotyczących zasady względnej stabilności należy przypomnieć, że zasada ta ilustruje kryterium podziału uprawnień do połowów w Unii między państwa członkowskie w postaci kwot przyznawanych tym państwom. Zatem wspomniana zasada nie przyznaje rybakom żadnej gwarancji połowu stałej ilości ryb, ponieważ wymóg względnej stabilności należy rozumieć jako oznaczający wyłącznie utrzymanie przez każde z państw członkowskich prawa do stałego udziału w ramach tego podziału (wyrok z dnia 22 listopada 2007 r., Cofradía de pescadores „San Pedro” de Bermeo i in./Rada, C-6/06 P, niepublikowany, EU:C:2007:702, pkt 53).
- 81 W niniejszym wypadku Republika Włoska uważa, że zasada względnej stabilności znajduje zastosowanie z jednej strony w ramach Unii i w jej stosunkach z państwami trzecimi, a z drugiej strony zarówno w odniesieniu do rozdziału istniejących uprawnień do połowów, jak również „nowych uprawnień do połowów”. Natomiast Rada, którą popierają w tym względzie Komisja i Królestwo Hiszpanii, uważa, że zasadę tę stosuje się jedynie wewnątrz Unii i w odniesieniu do istniejących uprawnień do połowów.
- 82 Jeśli chodzi o możliwość stosowania zasady względnej stabilności do udziału TAC przyznanego ogólnie Unii przez ICCAT, należy przypomnieć, że art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie WPRyb stanowi, iż uprawnienia do połowów przydzielone „państwom członkowskim” zapewniają względną stabilność działalności połowowej „każdego państwa członkowskiego” w odniesieniu do każdego stada lub rodzaju rybołówstwa. Ponadto z motywu 35 tego rozporządzenia wynika, że w szczególności w świetle faktu, iż niektóre społeczności stref przybrzeżnych zależą od połowów, konieczne jest zapewnienie względnej stabilności działalności połowowej poprzez przydzielanie „państwom członkowskim” uprawnień do połowów w oparciu o przewidywalny udział „każdego państwa członkowskiego” w odniesieniu do poszczególnych stad.
- 83 Z powyższego wynika, że zasada względnej stabilności znajduje zastosowanie jedynie w odniesieniu do przydziału uprawnień do połowów w ramach Unii, a nie w ramach jej stosunków zewnętrznych.
- 84 Jeśli chodzi o możliwość stosowania zasady względnej stabilności do „nowych uprawnień do połowów”, to w pierwszym rzędzie należy podkreślić, że art. 16 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia w sprawie WPRyb stanowi, że „przy przydzielaniu nowych uprawnień do połowów” uwzględnia się interesy każdego państwa członkowskiego.
- 85 Następnie należy przypomnieć, że jeśli chodzi o rozporządzenie nr 2371/2002, które poprzedzało rozporządzenie w sprawie WPRyb, a w szczególności art. 20 rozporządzenia nr 2371/2002 dotyczący – podobnie jak art. 16 rozporządzenia w sprawie WPRyb – przyznawania uprawnień do połowów, to Trybunał orzekł, że należy odróżnić „istniejące uprawnienia do połowów” od „nowych uprawnień do połowów”, o których mowa, odpowiednio, w art. 20 ust. 1 i 2 (zob. podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2007 r., Hiszpania/Komisja, C-141/05, EU:C:2007:653, pkt 85).
- 86 Podczas gdy „istniejące uprawnienia do połowów” odpowiadają uprawnieniom do połowów, które zostały już rozdzielone pomiędzy państwa członkowskie, „nowe uprawnienia do połowów” to uprawnienia, które są rozdzielane pomiędzy te państwa po raz pierwszy.
- 87 W tym kontekście Trybunał już orzekł, że wymóg względnej stabilności należy rozumieć jako utrzymanie stałego udziału wyznaczonego każdemu z państw członkowskich i oznacza on, że przyjęty początkowo klucz rozdziału ma nadal zastosowanie do czasu przyjęcia rozporządzenia zmieniającego

(wyrok z dnia 8 listopada 2007 r., Hiszpania/Rada, C-141/05, EU:C:2007:653, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo). Wymóg ten ma zatem zastosowanie jedynie wtedy, gdy wcześniej dokonano przydziału uprawnień do połowów, to znaczy w odniesieniu do „istniejących uprawnień do połowów”.

- 88 Natomiast nie może mieć on zastosowania wtedy, gdy żaden klucz rozdziału nie został jeszcze przyjęty między państwami członkowskimi. W tym wypadku, to znaczy w ramach rozdziału „nowych uprawnień do połowów”, art. 16 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia w sprawie WPRyb przewiduje jedynie, że należy uwzględnić „interesy każdego państwa członkowskiego”, przy czym pojęcie interesu może obejmować potrzebę zachowania względnej stabilności działalności połowowej, lecz nie ogranicza się do tej potrzeby (wyrok z dnia 8 listopada 2007 r., Hiszpania/Rada, C-141/05, EU:C:2007:653, pkt 87).
- 89 W niniejszej sprawie, wobec braku uregulowania ograniczającego uprawnienia do połowów włócznika śródziemnomorskiego przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia, należy uznać, że to ostatnie ustanowiło „nowe uprawnienia do połowów” w rozumieniu art. 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WPRyb.
- 90 Wynika stąd, że zasada względnej stabilności, wyrażona w art. 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WPRyb, ma zastosowanie jedynie do istniejących uprawnień do połowów w ramach Unii, a co za tym idzie, nie ma zastosowania ani do podziału uprawnień do połowów między Unię a CPC w ramach ICCAT, ani do podziału nowych uprawnień do połowów między państwa członkowskie w ramach Unii przy okazji wprowadzenia – tak jak w okolicznościach niniejszej sprawy – nowego TAC.
- 91 W konsekwencji, przyjmując zaskarżone rozporządzenie, Rada nie mogła naruszyć owej zasady.
- 92 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o zasadę dobrej administracji, wyrażonej w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, powody, dla których prawodawca Unii dokonał wyboru lat 2012–2015 jako okresu referencyjnego, z wyłączeniem lat 2010–2011, zostały już przypomniane w pkt 45, 46 i 60 niniejszego wyroku.
- 93 W każdym razie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem i jak wynika z pkt 57 niniejszego wyroku, taki wybór leżał w zakresie uznania przysługującego Radzie zarówno w odniesieniu do określenia charakteru i zakresu przepisów, jakie należało przyjąć, jak również, w pewnej mierze, w odniesieniu do podstawowych danych. W tym zakresie kontrola sądu winna ograniczać się do sprawdzenia, czy zaskarżony akt nie jest dotknięty oczywistym błędem lub nie stanowi nadużycia władzy, lub też czy dany organ nie przekroczył w sposób oczywisty granic przysługującego mu uznania.
- 94 W tym względzie, jak wynika z pkt 58–62 niniejszego wyroku, nie można zarzucić Radzie, że dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, podejmując decyzję o rozdzieleniu pomiędzy państwa członkowskie udziału TAC przyznanego Unii na rok 2017 na podstawie historycznych połowów włócznika śródziemnomorskiego w okresie referencyjnym obejmującym lata 2012–2015.
- 95 W tym kontekście nie można zarzucić Radzie, że naruszyła zasadę dobrej administracji, gdyż zaniechała uzasadnienia wyboru takiego okresu referencyjnego w oparciu o „rygorystyczną ekspertyzę techniczną”, ponieważ z danych technicznych przedstawionych przez Komisję wynikało właśnie, że wyrażone w tonach połowy w latach 2010–2011 nie mogły zostać uwzględnione.
- 96 W związku z powyższym zarzuty trzeci i ósmy należy oddalić jako bezzasadne.

W przedmiocie zarzutów czwartego i dziesiątego, dotyczących naruszenia zasad niedziałania prawa wstecz, pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań

Argumentacja stron

- 97 W zarzutach tych, które należy zbadać łącznie, Republika Włoska podnosi, że zaskarżone rozporządzenie narusza zasady niedziałania prawa wstecz, pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań, ponieważ zostało przyjęte w końcu lipca 2017 r. i wywołuje skutki począwszy od dnia 1 stycznia 2017 r., podczas gdy okres połowów włócznika śródziemnomorskiego, który trwa od dnia 1 kwietnia do dnia 31 grudnia, był już na półmetku. Otóż wbrew temu, co wskazuje motyw 12 zaskarżonego rozporządzenia, w rozporządzeniu tym – po raz pierwszy w stosunku do praktyki poprzednich dekad – wprowadzono jednocześnie wiążący TAC, drastyczne zmniejszenie odsetka tego TAC przypadającego Unii w porównaniu z poziomem osiągniętym w poprzednich latach oraz rozdzielenie udziału Unii pomiędzy państwa członkowskie. Taka „rewolucja” w warunkach produkcji w sektorze rybołówstwa Unii powinna była być odpowiednio przygotowana i przedstawiona z wystarczającym wyprzedzeniem, tak aby umożliwić zainteresowanym stronom przystosowanie się do niej.
- 98 Prawodawca Unii naruszył również zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, ponieważ podstawowe znaczenie dla każdego podmiotu gospodarczego działającego w danym sektorze ma okoliczność, że może on polegać na stabilnych ramach prawnych, których ewentualne zmiany są co najmniej możliwe do przewidzenia.
- 99 Rada wskazuje z jednej strony, że TAC w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego został już ustalony w niniejszym wypadku w rozporządzeniu 2017/127 przyjętym w styczniu 2017 r., i to mimo że wówczas nie osiągnięto jeszcze porozumienia w sprawie rozdziału owego TAC w ramach ICCAT, a z drugiej strony, że okres połowów włócznika śródziemnomorskiego trwa od dnia 1 kwietnia do dnia 31 grudnia.
- 100 Zdaniem tej instytucji jest oczywiste, że ów TAC musiał zostać następnie zmieniony, tak aby obniżyć go do udziału TAC przyznanego Unii po tym, jak udział ten został ustalony przez ICCAT. W tych okolicznościach nie można było żywić uzasadnionych oczekiwań, że Republice Włoskiej zostanie przyznana określona kwota. Podobnie na zasadę pewności prawa można się skutecznie powoływać dopiero po ustaleniu TAC oraz jego udziału przyznanego Unii oraz po dokonaniu jego podziału między państwa członkowskie. W międzyczasie, w odniesieniu do wszelkiej działalności połowowej prowadzonej przed ustaleniem tych kwot należało wziąć pod uwagę pewien stopień niepewności i ostrożności, w związku z czym nie są spełnione przesłanki niezbędne do zastosowania zasady uzasadnionych oczekiwań.
- 101 Ponadto, gdyby Rada czekała na decyzję końcową ICCAT, to mogłaby ustalić kwoty przyznane państwom członkowskim na rok 2017 dopiero w październiku 2017 r. Otóż decyzja, która zostałaby wydana na koniec tego samego roku, a która obowiązywałaby od dnia 1 stycznia tego roku i zgodnie z którą należałoby ograniczyć połowy włócznika śródziemnomorskiego, byłaby niewątpliwie bardziej szkodliwa z punktu widzenia pewności prawa.
- 102 Królestwo Hiszpanii podnosi, że stosowanie z mocą wsteczną aktów prawa Unii w dziedzinie rybołówstwa jest całkiem typowe.
- 103 Komisja uważa, że dane dotyczące połowów na poziomie Unii w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego wynoszą w sumie 5125 ton za rok 2016 i 4793,4 tony za rok 2017, w którym to roku kwota przyznana Unii wynosiła 7410 ton. Takie zmniejszenie połowów odnotowane w 2017 r.

było częściowo spowodowane wprowadzeniem okresu zamknięcia połowów w ciągu pierwszych trzech miesięcy tego roku, a częściowo spadkiem połowów w stosunku do roku 2016, zaobserwowanym od kwietnia 2017 r., który jest miesiącem rozpoczęcia okresu połowów włócznika śródziemnomorskiego.

- 104 Otóż tego ostatniego spadku nie można w żaden sposób bezpośrednio wiązać ze zmniejszeniem – które wynosiło mniej niż 600 ton – udziału TAC przypadającego Unii na poziomie 70,756% i ustalonego w następstwie decyzji ICCAT. Połowy włócznika śródziemnomorskiego dokonane w 2017 r. pozostawały bowiem znacznie poniżej połowów dozwolonych na podstawie zaskarżonego rozporządzenia.
- 105 Ponadto od samego początku okresu połowowego w 2017 r. połowy były niższe w stosunku do połowów w roku poprzednim. Tendencja ta utrzymała się przez cały okres połowowy w 2017 r. nawet po wejściu w życie zaskarżonego rozporządzenia z końcem lipca 2017 r. W tych okolicznościach nie można zasadnie twierdzić, że wejście w życie przepisów zaskarżonego rozporządzenia naruszyło zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań lub pewności prawa.

Ocena Trybunału

- 106 Jeśli chodzi, po pierwsze, o skutek wsteczny zaskarżonego rozporządzenia, to należy przypomnieć, że o ile jest ogólną regułą, że zasada pewności prawa stoi na przeszkodzie temu, by temporalny zakres obowiązywania aktu Unii rozpoczynał się przed jego publikacją, to jednak może tak być na zasadzie wyjątku, gdy wymaga tego cel interesu ogólnego i gdy odbywa się to z należyтым poszanowaniem uzasadnionych oczekiwań zainteresowanych, a także gdy z brzmienia, celu lub systematyki właściwych przepisów wynika jasno, że należy im przypisać taki skutek (wyrok z dnia 19 marca 2009 r., Mitsui & Co. Deutschland, C-256/07, EU:C:2009:167, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 107 Jest bezsporne, że ustanowienie TAC w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego było już przewidziane od dnia 1 stycznia 2017 r. w rozporządzeniu 2017/127 w wysokości 10 500 ton. A zatem, nawet jeśli należało jeszcze ustalić rozdział między państwa członkowskie udziału wspomnianego TAC przydzielonego Unii, to zasada ustanowienia nowych uprawnień do połowów została już uzgodniona w styczniu 2017 r., czyli przed rozpoczęciem okresu połowów włócznika śródziemnomorskiego w dniu 1 kwietnia 2017 r. Z powyższego wynika, że – jak przyznaje Republika Włoska – decyzja o zmniejszeniu historycznego udziału została podjęta wraz z wprowadzeniem TAC.
- 108 Ponadto, jak wynika z motywów 9–11 zaskarżonego rozporządzenia, Rada dążyła w nim między innymi do zastosowania się do udziału TAC w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego, który został ustalony w ramach ICCAT na rok 2017. Tymczasem, ponieważ formalne zatwierdzenie przydziału TAC dla tego gatunku nastąpiło dopiero w dniu 18 kwietnia 2017 r., cel ten nie mógł zostać osiągnięty inaczej niż poprzez zapewnienie, że zaskarżone rozporządzenie będzie obowiązywało z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia tego samego roku.
- 109 Ponadto, jak podnosi Komisja, należy stwierdzić, że w chwili wejścia w życie zaskarżonego rozporządzenia w dniu 30 lipca 2017 r. uprawnienia do połowów włócznika śródziemnomorskiego były dalekie od wyczerpania. W istocie w okresie od dnia 1 kwietnia 2017 r., kiedy rozpoczyna się okres połowów tego gatunku, do końca lipca 2017 r. w Unii zostało złowionych nieco ponad 2298,3 tony włócznika śródziemnomorskiego z 7410 ton odpowiadających udziałowi TAC przyznanemu Unii na rok 2017. W tym samym okresie, jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, rybacy włoscy złowili około 1271,3 tony włócznika śródziemnomorskiego w ramach kwoty wynoszącej 3736 ton przydzielonej Republice Włoskiej w zaskarżonym rozporządzeniu.
- 110 W każdym wypadku należy zauważyć, że ta ostatnia kwota nie została również osiągnięta w dniu 31 grudnia 2017 r., ponieważ rybacy włoscy złowili jedynie 2285,3 tony włócznika śródziemnomorskiego, czyli 61,16% tej kwoty.

- 111 Po drugie, jeśli chodzi o zasady pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań, to należy zauważyć, że pierwsza z tych zasad wymaga, aby przepisy prawne były jasne i precyzyjne, a ich skutki przewidywalne, zwłaszcza wówczas, gdy mogą one pociągać za sobą niekorzystne konsekwencje dla jednostek i przedsiębiorstw (zob. podobnie wyrok z dnia 17 października 2018 r., Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 112 Prawo domagania się ochrony uzasadnionych oczekiwań, będące pochodną zasady pewności prawa, mają wszystkie jednostki, które znajdują się w sytuacji, z której wynika, że administracja Unii wzbudziła w nich uzasadnione nadzieje. Takimi zapewnieniami są, niezależnie od formy, w jakiej są one przekazywane, dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje pochodzące z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. Natomiast nie może powoływać się na naruszenie tej zasady ten, komu administracja nie udzieliła precyzyjnych zapewnień. Podobnie, jeśli rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy jest w stanie przewidzieć wydanie przepisów Unii mogących wpłynąć na jego interesy, nie może on powoływać się na tę zasadę w razie wydania takich przepisów (zob. podobnie wyrok z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 71–73 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 113 W niniejszej sprawie podmioty gospodarcze działające w sektorze rybołówstwa włoskiego nie mogły powoływać się na naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, ponieważ były one w stanie, z uwagi na ustalenie TAC w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego w chwili publikacji rozporządzenia 2017/127 przewidzieć, że zostaną ustanowione nowe uprawnienia do połowów w celu rozdziału między państwa członkowskie udziału, który właśnie został przydzielony Unii. Jak przypomniano w pkt 107 niniejszego wyroku, zasada przydziału nowych uprawnień do połowów, chociaż ich dokładny poziom musiał jeszcze zostać określony, była znana w momencie rozpoczęcia okresu połowów włócznika śródziemnomorskiego.
- 114 Nie można ponadto zarzucać Radzie, że udzieliła podmiotom gospodarczym działającym w sektorze rybołówstwa włoskiego jakichkolwiek zapewnień co do dokładnej wysokości kwoty połowowej, która zostanie dla nich zastrzeżona w zaskarżonym rozporządzeniu.
- 115 Wreszcie, jak słusznie podnosi Rada, na zasadę pewności prawa można się skutecznie powoływać dopiero po rozdzieleniu TAC między państwa członkowskie, co nie miało miejsca przed wejściem w życie zaskarżonego rozporządzenia.
- 116 Z powyższego wynika, że zarzuty czwarty i dziesiąty należy oddalić jako bezzasadne.

W przedmiocie zarzutu siódmego, dotyczącego naruszenia art. 258 i art. 260 TFUE

Argumentacja stron

- 117 Republika Włoska zauważa, że postępowanie w sprawie naruszenia wszczęte przez Komisję w 2011 r. na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE ze względu na domniemane użycie pławnic dryfujących przez rybaków włoskich zostało zamknięte przez tę instytucję w 2014 r. W konsekwencji wybór, aby lata 2010–2011 wykluczyć z okresu referencyjnego mającego na celu ustalenie kwot przydzielonych państwom członkowskim oznacza, że Rada miała w praktyce zamiar podjęcia sankcji wobec Republiki Włoskiej za uchybienie obowiązkowi kontroli przestrzegania zakazu używania takich urządzeń. Tymczasem kompetencję do ścigania uchybień państw członkowskich art. 258 i 260 TFUE zastrzegają dla Komisji, natomiast Rada jest całkowicie niewłaściwa do przyjmowania, nawet w formie rozporządzenia, środków sankcjonujących państwa członkowskie za uchybienia zobowiązaniom ciążącym na nich zgodnie z prawem Unii. Zaskarżone rozporządzenie narusza zatem art. 258 i 260 TFUE.

- 118 Zdaniem Rady powyższy argument nie uwzględnia charakteru i celu zaskarżonego rozporządzenia. Osiągnięcie porozumienia z innymi CPC w sprawie TAC, jak również ustalenie udziału TAC przydzielonego Unii oraz ustalenie okresu referencyjnego były konieczne w celu podjęcia decyzji w sprawie rozdzielania tego udziału między państwa członkowskie na podstawie wiarygodnych danych. Jeśli chodzi o ustalenie udziału TAC dla Unii w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego, ICCAT oparła się nie tylko na danych liczbowych dotyczących połowów, ale także na innych kryteriach. Udział ten był mimo wszystko zbliżony do tych danych liczbowych (około 70% TAC zamiast 75%). Nie chodziło przy tym bynajmniej o żadną sankcję wobec Republiki Włoskiej, ponieważ wynik tych negocjacji na forum ICCAT miał również wpływ na inne zainteresowane państwa członkowskie.
- 119 Jeśli chodzi o podział między państwa członkowskie udziału TAC przydzielonego Unii, wybór okresu ostatnich czterech lat, a mianowicie lat 2012–2015 był a priori całkowicie rozsądny wobec braku przepisu nakazującego zastosowanie określonego okresu.

Ocena Trybunału

- 120 Jak przypomniano w pkt 56, 69 i 93 niniejszego wyroku, prawodawca Unii dysponuje w dziedzinie rybołówstwa szerokim zakresem uznania, odpowiadającym odpowiedzialności politycznej, jaką nakładają na niego art. 40–43 TFUE i kontrola sądowa powinna ograniczać się do oceny, czy dany przepis nie jest dotknięty oczywistym błędem lub nadużyciem władzy lub czy też dana instytucja nie przekroczyła w sposób oczywisty granic przysługującego jej uznania.
- 121 Jeśli chodzi w pierwszej kolejności o wybór okresu referencyjnego 2012–2015, to należy przypomnieć, że jak orzeczono w pkt 58–62 niniejszego wyroku, nie można zarzucić Radzie, że ustalając ten okres, dopuściła się oczywistego błędu w ocenie.
- 122 Następnie, jak Trybunał miał już okazję orzec, zmniejszenia uprawnień do połowów nie można utożsamiać z jakąkolwiek formą sankcji (zob. analogicznie wyrok z dnia 25 października 2001 r., Włochy/Rada, C-120/99, EU:C:2001:567, pkt 75).
- 123 Wreszcie i w każdym wypadku ustalenia przez Radę klucza rozdziału nowych uprawnień do połowów nie można utożsamiać z uprawnieniami powierzonymi Komisji na podstawie art. 258 i 260 TFUE.
- 124 W związku z tym należy oddalić zarzut siódmy jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu dziewiątego, opartego na naruszeniu art. 18 TFUE

Argumentacja stron

- 125 Republika Włoska podnosi, że zaskarżone rozporządzenie, w zakresie, w jakim działa na niekorzyść rybaków włoskich, zmniejszając o kilkaset ton uprawnienia do połowów w odniesieniu do włócznika śródziemnomorskiego w 2017 r., powoduje dyskryminację ze względu na przynależność państwową. Jedynie bowiem rybacy włoscy zostali objęci tym zmniejszeniem, podczas gdy przyjęcie okresu referencyjnego 2012–2015 nie zaszkodziło rybakom z innych państw członkowskich.
- 126 Rada wskazuje, że wprowadzenie TAC w odniesieniu do tego gatunku oraz udziału przydzielonego Unii i w konsekwencji kwot przyznanych państwom członkowskim w sposób nieunikniony wiąże się z ustanowieniem ograniczenia uprawnień do połowów, ale ograniczenie to ma zastosowanie do wszystkich zainteresowanych państw członkowskich. W konsekwencji nie można uznać, że została naruszona zasada niedyskryminacji.

- 127 Komisja podnosi, że pomijając okoliczność, iż stopień wykorzystania przydzielonej kwoty nie przekroczył 61,16% tej kwoty na rok 2017 i że wpływ rozpatrywanego zmniejszenia był zatem względny, Trybunał w wyroku z dnia 16 czerwca 1987 r., Romkes (46/86, EU:C:1987:287) orzekł już, że zastosowanie metody takiej jak metoda zastosowana do ustalenia danych kwot w tym przypadku nie jest niezgodna z zasadą niedyskryminacji.
- 128 Królestwo Hiszpanii zauważa, że zarówno procedura przydzielania tego udziału TAC w ramach ICCAT, jak i jego późniejsze przydzielanie różnym zainteresowanym państwom członkowskim na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, która jest stosowana w sposób jednolity w całej Unii, nie jest źródłem żadnego odmiennego traktowania na korzyść lub na niekorzyść tego czy innego z tych państw.

Ocena Trybunału

- 129 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 40 ust. 2 akapit drugi TFUE w związku z art. 38 ust. 1 akapit drugi TFUE, który ustanawia zakaz wszelkiej dyskryminacji w ramach wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa, jest jedynie szczególnym wyrazem ogólnej zasady równości, która wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób i by odmiennie sytuacje nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie odmiennie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyroki: z dnia 8 listopada 2007 r., Hiszpania/Rada, C-141/05, EU:C:2007:653, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 11 stycznia 2017 r., Hiszpania/Rada, C-128/15, EU:C:2017:3, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 130 Należy jeszcze zauważyć, że metoda wykorzystana w celu ustalenia wartości procentowych przydzielonych państwom członkowskim na podstawie ilości poławianych przez ich floty w okresie referencyjnym nie jest niezgodna z zasadą niedyskryminacji, ponieważ metoda ta wymaga od rybaków w każdym państwie członkowskim podjęcia wysiłków, na rzecz ograniczenia, proporcjonalnych do ilości poławianych przed wejściem w życie aktu prawa Unii ograniczającego uprawnienia do połowów (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 1987 r., Romkes, 46/86, EU:C:1987:287, pkt 23).
- 131 Wynika stąd, że chociaż w związku z decyzjami dotyczącymi spraw podobnych do tej, której dotyczy niniejsza skarga, w szczególności w pkt 113 wyroku z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), Trybunał uznał w sprawie, w której zapadł ten ostatni wyrok, za niezgodne z prawem odmiennie traktowanie państw członkowskich w zależności od bandery lub państwa rejestracji podmiotów gospodarczych, Republika Włosa nie przedstawia w ramach niniejszego postępowania żadnych dowodów wskazujących na to, że rybacy włoscy byli traktowani w sposób mniej korzystny od rybaków z innych państw członkowskich znajdujących się w porównywalnej sytuacji.
- 132 W związku z tym należy oddalić zarzut dziewiąty jako bezzasadny.
- 133 Ponieważ nie można uwzględnić żadnego z zarzutów podniesionych przez Republikę Włoską na poparcie jej skargi, skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- 134 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania, a ta ostatnia przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.
- 135 Zgodnie z art. 140 § 1 tego samego regulaminu postępowania Królestwo Hiszpanii oraz Komisja, które przystąpiły do sprawy jako interwenienci, pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Republika Włoska zostaje obciążona, poza własnymi kosztami, kosztami poniesionymi przez Radę Unii Europejskiej.**
- 3) **Królestwo Hiszpanii oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.**

Podpisy