



# Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE  
TAMARE ČAPETA,  
predstavljeni 15. junija 2023<sup>1</sup>

**Zadeva C-330/22**

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo High Court (višje sodišče, Irska))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Veljavnost – Skupna ribiška politika – Člen 43(2) PDEU – Uredba (EU) št. 1380/2013 – Uredba (EU) 2019/472 – Določitev ribolovnih možnosti – Omejitve celotnega dovoljenega ulova nad največjim trajnostnim donosom – Diskrecijska pravica Sveta na podlagi člena 43(3) PDEU – Uredba (EU) 2020/123“

## I. Uvod

1. Ime, ki odmeva v številnih starodavnih irskih mitih in legendah, je ime boga morja, Manannána mac Lira. Mogočni vojskovodja, ki so mu bili valovi voz, je veljal tudi za uspešnega kmeta na „morskih ravninah“. Namesto goveda in ovc so bile njegove črede jate rib. V vodah, ki obkrožajo Irsko, je bil njegov pridelek tako obilen, da so vodilni ihtiologi tistega časa, ko sta zaporedni kraljevi komisiji leta 1863 in 1885 preučevali ribiško industrijo, ugotovili, da je ribolov „neizčrpen“.<sup>2</sup>

2. Žal so se zmotili. Ribji staleži niso nenehni samoobnavljajoči se vir, ki je neodvisen od človekovega vpliva. Kot smo se naučili v tem stoletju, je treba ribje staleže skrbno upravljati, da bi zagotovili njihovo preživetje. V jedru je to bistvo tožbe tožeče stranke. Argument te stranke je namreč, da Uredba (EU) 2020/123<sup>3</sup>, s katero so določene ribolovne možnosti za leto 2020, določa

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: angleščina.

<sup>2</sup> See Roney, J.B., „Mis-]managing Fisheries on the West Coast of Ireland in the Nineteenth Century“, *Humanities* zv. 8(1), št. 4, 2019, str. 10, ki citira prvega sistematičnega morskega zoologa v Britaniji, ki je delal za kraljevo komisijo leta 1885, z naslednjimi besedami: „razen nekaterih izjem je živalstvo odprtega morja, od njegove narave in okolja, očitno večinoma neodvisno od človekovega vpliva [...]. Zakoni narave se odvijajo skorajda stalno in v morju nanje človek praviloma ne more vplivati“. Glej tudi Roberts, C., *The Unnatural History of the Sea*, Island Press, 2007, str. 142, 143 in 157 (ki je ugotovil, da sta kraljevi komisiji leta 1863 in 1885 v bistvu podprli sklep o neomejenem ribolovu).

<sup>3</sup> Uredba Sveta z dne 27. januarja 2020 o določitvi ribolovnih možnosti za leto 2020 za nekatere staleže rib in skupine staležev rib, ki se uporabljajo za vode Unije in za ribiška plovila Unije v nekaterih vodah zunaj Unije (UL 2020, L 25, str. 1) (v nadaljevanju: Uredba iz leta 2020).

omejitve ribolova za nekatere staleže v vodah okoli Irske<sup>4</sup> nad ravnmi, ki so dolgoročno trajnostne.<sup>5</sup> Tožeča stranka se pri tej trditvi v glavnem sklicuje na temeljno zakonodajo, ki določa skupno ribiško politiko (v nadaljevanju: SRP).<sup>6</sup> V tem aktu je zakonodajalec Unije določil leto 2020 kot zadnji rok, do katerega je treba v vodah Unije loviti vse staleže na trajnostni ravni.

3. S pravnega vidika pa se v tej zadevi ne postavlja vprašanje, ali so ravni, ki jih je določil Svet, trajnostne ali ne. Sodišče o tem ne more odločiti. Tožba tožeče stranke se bolj nanaša na obstoj in meje diskrecijske pravice Sveta pri določanju ribolovnih možnosti v vodah Unije na podlagi člena 43(3) PDEU. Sodišče bo moralo pri odgovoru na to vprašanje pristojnosti razrešiti tudi s tem povezano vprašanje, v kolikšni meri lahko na temeljne cilje SRP vpliva področna zakonodaja, ki konkretno ureja to tematiko in to področje.

## II. Ozadje zadeve in predložena vprašanja

4. Svet vsako leto razdeli ribolovne možnosti med države članice na podlagi predvidljivega deleža staležev posameznih vrst rib v vodah Unije. Ti posamezni deleži so tako imenovani celotni dovoljeni ulov. Svet mora pri določanju in razdeljevanju letnega celotnega dovoljenega ulova ravnati v skladu s ciljem SRP, kot je določen v Osnovni uredbi SRP.

5. V členu 2 Osnovne uredbe SRP so navedeni številni cilji, v skladu s katerimi mora SRP delovati. V njegovem prvem odstavku je med drugim navedeno, da SRP „zagotavlja, da so ribolovne dejavnosti in dejavnosti ribogojstva okoljsko dolgoročno trajnostne“. V prvem pododstavku drugega odstavka je nato pojasnjeno, da Evropska unija pri upravljanju SRP „uporablja previdnostni pristop k upravljanju ribištva; njen cilj je zagotoviti, da se izkoriščanje živih morskih bioloških virov izvaja na način, ki dovoljuje obnavljanje in ohranjanje populacij lovljenih vrst nad ravnmi, ki omogočajo največji trajnostni donos“. V drugem pododstavku je nato navedeno, da se „stopnja izkoriščanja največjega trajnostnega donosa doseže do leta 2015, kjer je to mogoče, za vse staleže pa postopoma, vendar najpozneje do leta 2020“<sup>7</sup> (v nadaljevanju: cilj največjega trajnostnega donosa do leta 2020),

6. Pojem največjega trajnostnega donosa je strategija ribolova, ki se uporablja v ribištvu po vsem svetu. Predpostavlja, da obstaja največji del staleža rib, ki se lahko ulovi, ne da bi to vplivalo na ravnovesje velikosti populacije. V bistvu gre za to, da se ulovi le presežek rib, ki se naravno pojavi, ko stalež doseže točko ravnovesja in se njegova stopnja razmnoževanja upočasni. Zato se z „odstranitvijo“ tega presežka ohranja največja stopnja razmnoževanja in ribji stalež se letno dopolnjuje, ne da bi to vplivalo na njegovo dolgoročno preživetje. Največji trajnostni donos je torej teoretična predpostavka, katere namen je vzpostaviti ravnovesje med ciljem ohranitve komercialno ulovljenih staležev rib za prihodnje generacije na eni strani ter gospodarskim in družbenim interesom ulova teh staležev na drugi strani.

<sup>4</sup> Natančneje, te vrste in ribolovna območja so „trska (*Gadus morhua*) v območju 6.a (zahodno od Škotske)“ (objavljeno 28. junija 2019); „trska (*Gadus morhua*) v območjih 7.e-k (zahodni Rokavski preliv in južno Keltsko morje)“ (objavljeno 16. avgusta 2019); „mol (*Merlangius merlangus*) v območju 7.a (Irsko morje)“ (objavljeno 28. junija 2019) in „morska plošča (*Pleuronectes platessa*) v območjih 7.h-k (južno Keltsko morje, jugozahodno od Irske)“ (objavljeno 13. novembra 2019) (zaradi poenostavitve se ti staleži imenujejo „zadrevni štirje staleži“, ta območja pa „vode okoli Irske“).

<sup>5</sup> Upoštevne ribolovne možnosti, ki so predmet te zadeve, so opredeljene v Prilogi IA k Uredbi iz leta 2020.

<sup>6</sup> To je Uredba (EU) št. 1380/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o skupni ribiški politiki in o spremembi uredb Sveta (ES) št. 1954/2003 in (ES) št. 1224/2009 ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2371/2002 in (ES) št. 639/2004 ter Sklepa Sveta 2004/585/ES (UL 2013, L 354, str. 22) (v nadaljevanju: Osnovna uredba SRP).

<sup>7</sup> Moj poudarek.

7. V skladu z Osnovno uredbo SRP se največji trajnostni donos za določen stalež in način njegovega doseganja izračunata na podlagi „najboljšega razpoložljivega znanstvenega mnenja“<sup>8</sup> in, če ni ustreznih znanstvenih podatkov, na podlagi previdnostnega pristopa.<sup>9</sup> Kot se strinjajo vse stranke v tej zadevi, sta bila v mnenju, ki ga je za Evropsko komisijo posebej pripravil International Council for the Exploration of the Sea (mednarodni svet za raziskovanje morja, v nadaljevanju: ICES) za zadevne štiri staleže, upoštevana oba ta pristopa. Zato ni nikakršnega spora glede dejstva, da sta tako „najboljše razpoložljivo znanstveno mnenje“ kot previdnostni pristop, na podlagi katerih je ICES pripravil svoje mnenje, pokazala, da je treba celotni dovoljeni ulov za zadevne štiri staleže v vodah okoli Irske za leto 2020 določiti *na ravni nič*, da bi se v prihodnosti dosegel največji trajnostni donos teh staležev.<sup>10</sup>

8. Prav tako ni sporno dejstvo, da prisotnost staležev „ničnega ulova“ skupaj z „obveznostjo iztovarjanja“ pri „mešanem ribolovu“<sup>11</sup> pripelje do sorodnega problema „vrst, ki omejujejo ribolov“ in obveznosti, da se ribiška plovila prisili, da nehajo opravljati dejavnosti veliko prej, preden ulovijo svoje glavne dodeljene kvote. Ta pojav si zasluži pojasnilo. Mešani ribolov pomeni ribolov v vodah, pri katerem je prisotna več kot ena vrsta rib, in pri katerem bodo pri isti ribolovni dejavnosti verjetno ulovljene različne vrste; Obveznost iztovarjanja od vseh ribiških plovil zahteva, da obdržijo vse ulovljene ribe na krovu, jih evidentirajo in jih odštejejo od kvot, ki veljajo za te staleže.<sup>12</sup> V praksi kombinacija teh elementov pomeni, da lahko stalež z ničnim celotnim dovoljenim ulovom „omeji“ ribolov drugih staležev pri mešanem ribolovu, takoj ko se ulovi, pogosto kot prilov, ko se dejansko lovi drug stalež. Prilov staleža, katerega kvota je neizčrpana (ali nična), lahko tako povzroči „omejitev“ ribolova, saj je treba dejavnost prenehati veliko prej, preden se ulovijo glavne dodeljene kvote.

9. Glede na to problematiko in po prejemu mnenja o ničnem ulovu za zadevne štiri staleže je Komisija zaprosila ICES za drugo mnenje, ki se je nanašalo zlasti na količino prilova zadevnih štirih staležev, ki se ujame pri ribolovu „ciljnega“ staleža pri mešanem ribolovu. Kot je razvidno iz imena, je ciljni stalež vrsta staleža, ki ga namerava ribiško plovilo ujeti med določeno ribolovno operacijo, ko izpluje na morje. Ribe, ki se po nesreči ali po naključju znajdejo v mrežah, so prilov.

10. V skladu z zahtevo Komisije<sup>13</sup> je ICES podal ocene o tem, koliko prilova zadevnih štirih staležev bi bilo verjetno ujetih, če bi se v letu 2020 pri mešanem ribolovu okoli Irske za določene ciljne staleže izvajal ribolov na ravni celotnega dovoljenega ulova. Pomembno je poudariti, da

<sup>8</sup> Kot na primer izhaja iz člena 3(c) Osnovne uredbe SRP.

<sup>9</sup> V skladu s členom 4(1), točka 8, Osnovne uredbe SRP pomeni previdnostni pristop k upravljanju ribištva „pristop, v skladu s katerim pomanjkanje ustreznih znanstvenih informacij ne sme upravičiti odložitve ali nesprejetja ukrepov upravljanja za ohranitev ciljnih vrst, z njimi povezanih ali od njih odvisnih vrst in neciljnih vrst ter njihovega okolja“.

<sup>10</sup> V tem mnenju ICES je pojasnjeno, da je priporočilo za ničelni celotni dovoljeni ulov za oba staleža trske in za stalež mola temeljilo na pristopu največjega trajnostnega donosa, medtem ko je priporočilo za ničelni celotni dovoljeni ulov za stalež morske plošče temeljilo na previdnostnem pristopu. Vendar je treba poudariti, da bi, kot je razvidno iz mnenja ICES, ki je v sodnem spisu, ter kot sta Svet in Komisija potrdila na obravnavi, da tudi če bi se za zadevne štiri staleže uporabile ravni celotnega dovoljenega ulova na ravni največjega trajnostnega donosa, bi ti staleži še vedno ostali pod spodnjo mejo biomase drstivnega staleža. Povedano drugače, pod točko, pod katero se šteje, da so stopnje razmnoževanja teh staležev oslabiljene. Zato je mogoče sklepati, da bi bilo za povečanje celotnega dovoljenega ulova za zadevne štiri staleže na raven, višjo od nič, potrebno več kot eno leto.

<sup>11</sup> Člen 15 Osnovne uredbe SRP.

<sup>12</sup> V skladu s prejšnjim okvirom SRP, ki je bil določen z Uredbo Sveta (ES) št. 2371/2002 z dne 20. decembra 2002 o ohranjanju in trajnostnem izkoriščanju ribolovnih virov v okviru skupne ribiške politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 5, str. 460), plovilom ni bilo treba prekiniti ribolova, ko je bila njihova kvota za enega od teh staležev izčrpana. Namesto tega so lahko še naprej lovila druge ciljne staleže. Posledično so še naprej lovila staleže, za katere so bile kvote že izčrpane, čeprav tega ulova niso mogla zakonito iztovarjati. Ulovi, ki so presegli kvoto, so bili zavrnjeni. Z uvedbo obveznosti iztovarjanja ta praksa zavrnjenja neželenega ulova ni več mogoča.

<sup>13</sup> Abstraktno gledano se je vprašanje, ki ga je Komisija postavila ICES, osredotočilo na naslednje: če se izvaja ribolov ciljnega staleža X (na primer vahnje) v mešanih ribolovnih vodah Y, koliko prilova druge vrste staleža (na primer trske) bi verjetno končalo v mrežah ribičev Unije, če se ulovi količina, ki dosegata največji celotni dovoljeni ulov ciljnih rib?

mnenje ICES ni pomenilo trditve, da so take ravni prilova skladne z doseganjem največjega trajnostnega donosa za zadevne štiri staleže, če bi bili ti staleži ulovljeni le kot prilov. Zadevne ocene ICES naj bi bile le matematična ocena tega organa o količini vsakega od teh štirih staležev, ki bi bili neizogibno ulovljeni, če bi se lovil drug stalež.

11. Svet je na podlagi teh ocen v Uredbi iz leta 2020 določil ribolovne možnosti za leto 2020 za zadevne štiri staleže na ravneh nad nič, na ravneh, ki so po ocenah ICES neizogiben prilov pri mešanem ribolovu, ali pod njimi.

12. Minister for Agriculture, Food and the Marine (minister za kmetijstvo, prehrano in pomorstvo; v nadaljevanju: minister) je na podlagi podatkov o letnem celotnem dovoljenem ulovu, ki ga je Svet določil za leto 2020, in ustreznih količin, dodeljenih Irski, v skladu s členom 12(1) Sea Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006 (zakon o morskem ribištvu in pomorski jurisdikciji iz leta 2006) izdal mesečna obvestila o upravljanju ribolova. Ta obvestila določajo količino zadevnih štirih staležev rib, ki jih lahko irska plovila iztovorijo vsak mesec v letu 2020.

13. Friends of the Irish Environment CLG (v nadaljevanju: tožeča stranka) je na Irskem vložila tožbo zoper ta obvestila, ki jih je izdal minister. Tožba se v bistvu nanaša na to, da je Svet s tem, da je za leto 2020 določil celotni dovoljeni ulov za zadevne štiri staleže nad nič, kršil Osnovno uredbo SRP, zlasti cilj največjega trajnostnega donosa za leto 2020 iz člena 2(2) te uredbe. Zato naj bi bila obvestila ministra neveljavna.

14. Minister zagovarja svoje ukrepanje (in s tem ravni celotnega dovoljenega ulova, ki jih je določil Svet) med drugim z utemeljitvijo, da je treba Osnovno uredbo SRP brati skupaj z Uredbo (EU) 2019/472.<sup>14</sup> Ta uredba je instrument enakega hierarhičnega ranga, ki izrecno priznava težave pri ribolovu v mešanih ribolovnih območjih in s tem povezan problem izogibanja „vrstam, ki omejujejo ribolov“. Uredba o zahodnih vodah naj bi dovoljevala določitev celotnega dovoljenega ulova nad nič za tiste staleže, za katere je bilo izdano priporočilo o ničnem ulovu, če bi se s tem do neke mere „preprečila omejitev“.

15. Glede na navedeno dejansko in pravno ozadje je High Court (višje sodišče, Irska) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo naslednji vprašnji:

- „1. Ali je v okoliščinah, v katerih je bila [Uredba iz leta 2020] nadomeščena in/ali so nacionalni ukrepi za prenos potekli, treba predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe?
2. Ali je Priloga IA k [Uredbi iz leta 2020] – glede na namene in cilje [Osnovne uredbe SRP] in natančneje njenega člena 2(1) in (2), vključno s ciljem drugega stavka člena 2(2) ter z načeli dobrega upravljanja iz členov 3(c) in (d) [Osnovne uredbe SRP] (vključno z obsegom, v katerem se uporablja za staleže, za katere se zahteva previdnostni pristop), v povezavi s členi 9, 10, 15 in 16 [Osnovne uredbe SRP] in njenimi uvodnimi izjavami ter členi 1, 2, 3, 4, 5, 8 in 10 Uredbe (EU) 2019/472 Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 19. marca 2019] o vzpostavitvi večletnega načrta za staleže, ki se lovijo v zahodnih vodah [in sosednjih vodah, ter ribištvo, ki izkorišča te staleže, spremembi uredb (EU) 2016/1139 in (EU) 2018/973 ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 811/2004, (ES) št. 2166/2005, (ES) št. 388/2006, (ES)

<sup>14</sup> Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. marca 2019 o vzpostavitvi večletnega načrta za staleže, ki se lovijo v zahodnih vodah in sosednjih vodah, ter ribištvo, ki izkorišča te staleže, spremembi uredb (EU) 2016/1139 in (EU) 2018/973 ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 811/2004, (ES) št. 2166/2005, (ES) št. 388/2006, (ES) št. 509/2007 in (ES) št. 1300/2008 (UL 2019, L 83, str. 1) (v nadaljevanju: Uredba o zahodnih vodah).

št. 509/2007 in (ES) št. 1300/2008 (UL 2019, L 83, str. 1)] (v nadaljevanju: Uredba o zahodnih vodah) – neveljavna, če se pri skupnih dovoljenih ulovih [...], določenih z [Uredbo iz leta 2020], ne upošteva mnenja o ničnem ulovu za največji trajnostni donos [...], ki ga je izdal [ICES] za nekatere vrste?“

16. Tožeča stranka, Irska, Svet in Komisija so predložili pisna stališča. Parlament in navedene stranke so ustno predstavile argumente na obravnavi, ki je potekala 16. marca 2023.

### III. Analiza

#### A. Uvod

17. Predložitveno sodišče v bistvu želi izvedeti, ali je Uredba iz leta 2020 veljavna v delu, v katerem določa ribolovne možnosti nad nič za zadevne štiri staleže v vodah okoli Irske.<sup>15</sup> Odgovor na to vprašanje bi temu sodišču omogočil, da odloči o veljavnosti nacionalnih ukrepov, s katerimi so bile te kvote dodeljene na Irskem. Vendar je Uredbo iz leta 2020 mogoče šteti za veljavno le, če je bila sprejeta v okviru morebitne diskrecijske pravice, ki jo je zakonodajalec Unije podelil Svetu. Sodišče mora torej analizo začeti z vprašanjem, ali Osnovna uredba SRP Svetu podeljuje diskrecijsko pravico, da določi letne ribolovne možnosti za zadevne štiri staleže na ravneh, ki so višje od nič. Če bi bilo treba na to vprašanje odgovoriti nikalno, kot bom predlagala, bi moralo Sodišče v drugem koraku presoditi, ali na to ugotovitev vplivajo drugi elementi „primarnega prava na področju SRP“, kot je Uredba o zahodnih vodah.

18. Temu primerno bom najprej obravnavala okvir Pogodbe, v katerega je umeščen ta spor (B). Pri tem želim pojasniti, zakaj sta veljavnost Uredbe iz leta 2020 in metoda preizkusa, ki jo mora Sodišče uporabiti za njeno presojo, odvisni od razlage dveh uredb, ki sta predmet te zadeve: Osnovne uredbe SRP in Uredbe o zahodnih vodah. Nato se bom posvetila razlagi teh uredb (C). Najprej bom pojasnila, zakaj menim, da Osnovna uredba SRP Svetu ne daje nobene diskrecijske pravice, da pri določanju celotnega dovoljenega ulova za prilov pri mešanem ribolovu odstopi od mnenja o ulovu, ki ga je prejel v tem primeru (C1). Nato bom presodila, ali je Uredba o zahodnih vodah sploh vplivala na to regulativno odločitev (C2). Šele nato bom prešla na presojo veljavnosti Uredbe iz leta 2020 glede na moje ugotovitve (D1). Vendar bom Sodišču ponudila tudi drugo možnost, če se ne bi strinjalo z mojo ugotovitvijo, da Uredba o zahodnih vodah ne odstopa od jasnega predpisa, določenega z Osnovno uredbo SRP (D2). Glede na to, da v obeh primerih sklepam, da je Uredba iz leta 2020 neveljavna, bom na kratko povzela, zakaj je kljub temu treba ohraniti njene učinke (E).

#### B. Okvir Pogodbe in veljavni standard nadzora

19. Člen 43 PDEU je pravna podlaga za sprejetje ukrepov za vzpostavitev in upravljanje SRP. Člen 43(2) določa, da se zakonodajni akti na področju ribištva sprejemajo po rednem zakonodajnem postopku; uporabljati ga je treba za vse politične odločitve, ki so pridržane zakonodajalcu Unije.<sup>16</sup> Člen 43(3) določa poseben zakonodajni postopek, po katerem lahko Svet

<sup>15</sup> To je bilo bistvo drugega vprašanja predložitvenega sodišča, za katerega sta Komisija in Svet predlagala, da se preoblikuje. Sodišče me ni prosilo za mnenje o prvem vprašanju.

<sup>16</sup> Glej med drugim sodbo z dne 26. novembra 2014, Parlament in Komisija/Svet (C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 48).

na predlog Komisije sprejme akte. Ta določba se lahko uporabi za sprejetje posebnih ukrepov, navedenih v njej, vključno z določitvijo „ribolovnih možnosti“, torej z določitvijo celotnega dovoljenega ulova za določen stalež.

20. Razmerje med tema določbama je nekoliko posebno.<sup>17</sup> Na področju ribištva pristojnost Sveta temelji neposredno na Pogodbi. Zato lahko sprejme ukrepe na podlagi člena 43(3) PDEU, tudi če ga za to ne pooblašča noben zakonodajni akt, sprejet na podlagi člena 43(2) PDEU.<sup>18</sup> Vendar člen 43(3) PDEU Svetu ne dovoljuje, da bi opredelil osnovne politične odločitve na področju SRP. Take odločitve je treba sprejeti v zakonodajnem postopku v skladu s členom 43(2) PDEU.<sup>19</sup> Če zakonodajalec določi cilje ribiške politike na podlagi tega člena, so te politične odločitve za Svet zavezujoče pri sprejemanju aktov na njegovi podlagi. Čeprav odstavka 2 in 3 člena 43 PDEU strogo gledano nista povezana tako, kot bi bili povezani osnovni in izvedbeni akti, pa akti, sprejeti na podlagi člena 43(2) PDEU, določajo pooblastila Sveta, ki deluje na podlagi člena 43(3) PDEU.<sup>20</sup>

21. Zato se presoja veljavnosti akta Sveta, ki določa letne ribolovne možnosti, začne z ugotavljanjem, v kolikšni meri je zakonodajalec Unije že sam uredil to področje v skladu s členom 43(2) PDEU.<sup>21</sup> To vključuje presojo, kakšno diskrecijsko pravico, če sploh, Svetu podeljuje politični okvir, ki ga je določil zakonodajalec Unije.

22. V tej zadevi so sporni trije akti: Osnovna uredba SRP in Uredba o zahodnih vodah na podlagi člena 43(2) PDEU, ter Uredba iz leta 2020 na podlagi člena 43(3) PDEU.

23. Pri preverjanju veljavnosti Uredbe iz leta 2020 v primerjavi z Osnovno uredbo SRP in Uredbo o zahodnih vodah se bo metoda preizkusa, ki jo bo uporabilo Sodišče, razlikovala glede na to, ali je bila izpodbijana „odločitev“ (torej odločitev o določitvi celotnega dovoljenega ulova za zadevne štiri staleže nad nič) znotraj diskrecijske pravice, ki je bila podeljena Svetu, ali ne. Če je zakonodajalec Unije Svetu ni zagotovil izbire, da pri določanju in dodeljevanju celotnega dovoljenega ulova od leta 2020 dalje izvaja kakršno koli tehtanje, potem sama ugotovitev, da se je Svet oddaljil od zakonodajne odločitve, pomeni, da je njegova odločitev neveljavna. Nasprotno, če je Svet lahko legitimno tehtal cilj doseganja največjega trajnostnega donosa za prilov pri mešanem ribolovu in druge cilje SRP ter se po potrebi oddaljil od priporočila ICES o ničnem celotnem dovoljenem ulovu, bi bila veljavnost njegove odločitve odvisna od tega, ali je presegel meje diskrecijske pravice, ki mu je bila dana.<sup>22</sup> Stopnja nadzora Sodišča v takem primeru bi bila odvisna od obsega diskrecijske pravice, ki je bila podeljena Svetu, in od zahtevnosti presoje, ki jo je moral opraviti Svet.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Predhodnik tega člena, in sicer člen 37 PES, je vseboval zgolj eno pravno podlago za sprejetje aktov o SRP.

<sup>18</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 7. septembra 2016, Nemčija/Parlament in Svet (C-113/14, EU:C:2016:635, točki 58 in 59). Glej tudi sodbo z dne 24. novembra 2022, Parlament/Svet (Tehnični ukrepi v zvezi z ribolovnimi možnostmi) (C-259/21, EU:C:2022:917, točka 74), v kateri je pojasnjeno, da pooblastilo Komisije, da na podlagi osnovnih uredb na področju ribištva sprejme delegirane akte, Svetu ne preprečuje, da na podlagi svojega pooblastila iz člena 43(3) PDEU sprejme tehnične ukrepe v zvezi s podobnimi zadevami, kot so tiste, ki jih ureja delegirano pooblastilo Komisije.

<sup>19</sup> Glej sodbo z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790, točka 48), v kateri je navedeno, da „sprejetje ukrepov na podlagi člena 43(2) PDEU nujno vključuje presojo ‚potrebe‘ po teh določbah za omogočanje doseganja ciljev skupnih politik, urejenih s PDEU, tako da zahteva politično odločitev, ki mora biti pridržana zakonodajalcu Unije“.

<sup>20</sup> Glej sodbo z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790, točki 54 in 58).

<sup>21</sup> Kot je pojasnilo Sodišče, mora Svet delovati ne le v okviru svojih pristojnosti iz člena 43(3) PDEU, temveč tudi v okviru, ki ga določa primarno pravo na področju SRP. Glej sodbo z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790, točki 58 in 59).

<sup>22</sup> V tem smislu glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v združenih zadevah Parlament in Komisija/Svet (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:337, točka 89), v katerih ugotavlja, da je „obseg diskrecije (pa naj bo večji ali manjši), ki ga uživa Svet pri sprejemanju ukrepov na podlagi člena 43(3) PDEU, odvisen od tega, koliko svobode se mu je odločil pustiti zakonodajalcu Unije“.

<sup>23</sup> Glej na primer sodbo z dne 30. aprila 2019, Italija/Svet (Ribolovna kvota za sredozemsko mečarico) (C-611/17, EU:C:2019:332, točki 57 in 58 ter navedena sodna praksa).

24. Glavno vprašanje je torej določiti, koliko manevrskega prostora je zakonodajalec Unije prepustil Svetu pri določanju celotnega dovoljenega ulova za prilov pri mešanem ribolovu.

### C. Razlaga primarnega prava na področju SRP

#### 1. Politični okvir Osnovne uredbe SRP

25. Osnovna uredba SRP je odgovor zakonodajalca Unije na prekomerni ribolov v vodah Unije. Komisija je v Zeleni knjigi iz leta 2009, ki je bila pripravljena pred predlogom Osnovne uredbe SRP, ugotovila, da „[prejšnja] SRP ni dovolj uspešno [delovala]“, in opozorila, da je ekološka in trajnostna vizija SRP „daleč od sedanje resničnosti, ki jo zaznamuje[ta] prelov [...] in zmanjševanje količine rib, ki jih ulovijo evropski ribiči“.<sup>24</sup>

26. Tako je Komisija v svojem zakonodajnem predlogu pojasnila, da je splošni cilj predvidenega okvira „zagotoviti, da ribolovne dejavnosti in dejavnosti ribogojstva dolgoročno zagotavljajo trajnostne okoljske pogoje, ki so nujno potrebni za doseganje gospodarsko in socialno trajnostnega ribiškega sektorja, ki prispeva k razpoložljivosti hrane“.<sup>25</sup> Povedano drugače, Osnovna uredba SRP je bila predlagana z namenom preusmeritve SRP k dolgoročnemu cilju *trajnostnih* ribolovnih dejavnosti.

27. Ta politična odločitev je izražena v členu 2 Osnovne uredbe SRP. Člen 2(1) te uredbe, ki določa cilje (revidirane) SRP, poudarja potrebo po dolgoročni perspektivi in se nanaša tako na okoljske kot na družbeno-gospodarske probleme. V zvezi s tem ugotavlja, da je cilj SRP zagotoviti, da „so ribolovne dejavnosti in dejavnosti ribogojstva okoljsko *dolgoročno* trajnostne in upravljane na način, ki je skladen s cilji doseganja gospodarskih in socialnih koristi ter koristi zaposlovanja“.<sup>26</sup>

28. Člen 2(2) Osnovne uredbe SRP določa, da je cilj upravljanja ribištva „zagotoviti, da se izkoriščanje živih morskih bioloških virov izvaja na način, ki dovoljuje obnavljanje in ohranjanje populacij lovljenih vrst *nad ravnmi, ki omogočajo največji trajnostni donos*“.<sup>27</sup> V drugem pododstavku člena 2(2) je nato dodan ciljni datum za doseg takega cilja: „do leta 2015, kjer je to mogoče, *za vse staleže* pa postopoma, vendar *najpozneje do leta 2020*“.<sup>28</sup> V členu 2(5) te uredbe so nato določeni drugi cilji SRP, med drugim cilj „zagot[oviti] pogoje za gospodarsko donosen in konkurenčen sektor ribolova“ (člen 2(5)(c)) in „prispeva[ti] k primernemu življenjskemu standardu tistih, ki so odvisni od ribolovnih dejavnosti, pri čemer upošteva obalno ribištvo in socio-ekonomske vidike“ (člen 2(5)(f)).

<sup>24</sup> Zelena knjiga Komisije, Reforma skupne ribiške politike (COM(2009) 163 final), 22. april 2009, str. 4 in 5. To ni bilo prvič, da je Komisija obupavala nad stanjem ribolovnih virov v Evropski uniji: v publikaciji iz leta 1994 ta institucija ugotavlja, da „preveč ribičev lovi premalo rib in da se lovi preveč mladih, nedoraslih rib. Povečano javno povpraševanje, pritisk na ribiče, da krijejo naraščajoče stroške naložb, in razvoj vse bolj izpopolnjene opreme, kot sta sonar in radar, ki lahko natančneje določita jate rib, so povečali obremenitev redkih virov“ (European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, Secretariat-General, *The new common fisheries policy*, Publications of the European Communities, Luxembourg, 1994, str. 13).

<sup>25</sup> Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupni ribiški politiki (COM(2011) 425 final), 13. julij 2011, str. 6.

<sup>26</sup> Moj poudarek.

<sup>27</sup> Moj poudarek.

<sup>28</sup> Moj poudarek.

29. Če se člen 2 Osnovne uredbe SRP obravnava kot celota, vsekakor omogoča tehtanje konkurenčnih idealov trajnosti in upravljanja ribištva na eni strani z gospodarskimi in socialnimi cilji skupnosti, katerih preživetje je odvisno od morja, na drugi strani. Svet ima pri določanju in dodeljevanju ribolovnih možnosti načeloma določeno diskrecijsko pravico, da pretehta nasprotujoče si interese iz člena 2 Osnovne uredbe SRP.

30. Po mojem mnenju pa so bili z letom 2020 s členom 2(2) Osnovne uredbe SRP Svetu odvzeti tisti elementi diskrecijske pravice, ki se nanašajo na odločitev, ali in do kdaj je treba doseči raven največjega trajnostnega donosa za staleže, ki jih zajema Osnovna uredba SRP. Menim namreč, da je zakonodajalec Unije z določitvijo fiksnega roka želel Svetu preprečiti, da bi kratkoročne gospodarske interese postavil pred splošni dolgoročni cilj postopne obnove in ohranjanja populacij ribjega staleža nad ravnmi biomase, ki omogočajo doseganje največjega trajnostnega donosa. Zakonodajalec Unije je to uredil na podoben način, kot je obljuba „od jutri naprej nič več čokolade“, ker če ponedeljek ni razumljen kot fiksni rok, bo nekdo še naprej jedel čokolado in ponedeljka nikoli ne bo.

31. Za zagotovitev take odgovornosti člen 2(2) Osnovne uredbe SRP zavezuje Svet na dva načina. Prvič, cilju največjega trajnostnega donosa se *po letu 2020* ni mogoče izogniti (točka (a)). Drugič, ta cilj se nanaša na *vse staleže* brez razlikovanja, ne glede na to, ali se v nekaterih ribolovnih operacijah imenujejo „ciljni stalež“ ali „prilov“ (točka (b)).

*a) Leto 2020 kot fiksni datum*

32. Zdi se, da člen 2(2) Osnovne uredbe SRP leto 2020 določa kot fiksni datum. S tem ta določba izključuje odstopanje od zakonodajne odločitve o doseganju največjega trajnostnega donosa od leta 2020. Povedano drugače, do takrat je bilo še vedno mogoče uravnotežiti cilj doseganja največjega trajnostnega donosa z drugimi socialno-ekonomskimi cilji. Vendar je od leta 2020 ta možnost odpadla, z njo pa tudi diskrecijska pravica Sveta, da pri določanju letnih celotnih dovoljenih ulovov odstopa od cilja doseganja največjega trajnostnega donosa. Zdi se torej, da je zakonodajalec Unije s členom 2(2) Osnovne uredbe SRP želel izključiti možnost, da bi kratkoročni družbeno-ekonomski pritiski prevladali nad doseganjem dolgoročnih ciljev trajnosti po letu 2020.

33. To razlago podpira uvodna izjava 7 Osnovne uredbe SRP, v skladu s katero se doseganje stopenj izkoriščanja največjega trajnostnega donosa še vedno lahko odloži na obdobje po prvotnem ciljnem datumu 2015, če bi njihovo doseganje do tega leta resno ogrozilo socialno in gospodarsko trajnost zadevnih ribiških flot. Posledično po letu 2020 ni več mogoče upoštevati teh vprašanj.

34. Menim, da je izključitev cilja največjega trajnostnega donosa iz tehtanja, ki ga Svet izvaja pri določanju letnih ribolovnih možnosti, skladna tudi s „prvim in splošnim ciljem“ (kot ga je Svet poimenoval v svojem pisnem stališču), kot to določa člen 2(1) Osnovne uredbe SRP. Zahteva, da se *dolgoročno* doseže okoljsko trajnostni ribolov. Komisija je v preteklosti že ugotovila, da je ribolov na ravni največjega trajnostnega donosa za ribiško industrijo dolgoročno dejansko *bolj* donosen kot stalno zniževanje teh ravní.<sup>29</sup> Zato ločevanje kratkoročnih socialno-ekonomskih

<sup>29</sup> V zvezi s tem glej Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu – Zagotovitev trajnosti v ribištvu EU z največjim trajnostnim donosom (COM(2006) 360 final), 4. julij 2006, točka 2.2: „Ribolov na stopnjah največjega trajnostnega donosa bi znižal stroške in povečal koristi za ribiško industrijo, saj se napor (in z njim povezani stroški, kot so stroški goriva), potreben za tonno ujetih rib, manjša. Ko bo mogoč večji ulov rib in se bo v ribiški industriji razširilo večje izobilje, bo za države članice in tiste, ki se z ribolovom preživljajo, izbor lažji.“



ciljev od odločitev o ukrepih za doseg cilja največjega trajnostnega donosa dolgoročno služi ne le okoljskim ciljem SRP, temveč tudi njenim gospodarskim in socialnim ciljem ter ciljem na področju zaposlovanja in preskrbe s hrano.

35. Tožeča stranka je na obravnavi navedla, da to ugotovitev podpirajo tudi kontekstualni elementi v Osnovni uredbi SRP. V zvezi s tem želim Sodišče opozoriti na sklicevanja na člen 2(2) Osnovne uredbe SRP v drugih določbah te uredbe: na to določbo se izrecno sklicuje vedno, kadar se zdi, da ta uredba določa poseben način upravljanja ribištva, pri katerem ne bi smelo priti do dodatnega tehtanja. Tako se člen 16(4) Osnovne uredbe SRP, ki ureja način določanja ribolovnih možnosti, sklicuje izključno na člen 2(2) te uredbe. Nasprotno pa se splošnejše sklicevanje na njen člen 2 uporablja, kadar se zdi potreben pristop, ki tehta vse cilje SRP.<sup>30</sup>

b) „Vsi staleži“

36. Cilj največjega trajnostnega donosa, ki ga je treba doseči do leta 2020, se v skladu z drugim pododstavkom člena 2(2) Osnovne uredbe SRP nanaša na „vse staleže“.<sup>31</sup> Posledično se s preprostim branjem te določbe potrjuje jasna in zavezujoča obveznost, da se brez razlikovanja lovijo „vsi staleži“ (torej ciljni in prilov) na ravneh največjega trajnostnega donosa iz leta 2020.<sup>32</sup> Strinjam se s stališčem tožeče stranke, da te opredelitve ni mogoče razlagati drugače, saj bi v nasprotnem primeru Sodišče nehote preoblikovalo opredelitev „staleža“, kakor je vsebovana v Osnovni uredbi SRP.<sup>33</sup> Zato preprosto branje člena 2(2) Osnovne uredbe SRP ne omogoča razlikovanja med „ciljnim“ staležem in staležem „prilova“, ki ga želi Svet vzpostaviti v Uredbi iz leta 2020.

37. To ugotovitev podpira tudi stališče Parlamenta, ki je na obravnavi navedel, da člena 2(2) Osnovne uredbe SRP nikakor *ne* bi bilo realno razlagati tako, da vsebuje *izjeme od pravila* bodisi sam bodisi ob upoštevanju drugih delov te uredbe.

c) Ali je treba člen 2(2) Osnovne uredbe SRP razlagati drugače, ko gre za mešani ribolov?

38. Svet in Komisija se načeloma strinjata z zgornjo razlago zavezujočega cilja, za katerega ne veljajo nobena odstopanja. Vendar njun argument, ki temelji na takem razumevanju člena 2(2) Osnovne uredbe SRP, da ta določa rigidni obseg („vsi staleži“) in končni datum (leto 2020) za lovljenje zadevnih štirih staležev, pripelje do netrajnostnih praktičnih težav. Natančneje, ti stranki trdita, da bi zaradi kombinacije mešanega ribolova, ničnega celotnega dovoljenega ulova in

<sup>30</sup> Poleg člena 16 Osnovne uredbe SRP se določbe o načelih in ciljnih večletnih načrtov (člen 9) in upravljanju staležev, ki so v skupnem interesu (člen 33), izrecno sklicujejo na člen 2(2) Osnovne uredbe SRP, zato jih je mogoče razumeti tako, da predpisujejo okoljsko trajnost kot način delovanja. Glede na to, da ni drugih sklicev na druge cilje tehtanja, ne vidim nobene opore v trditvi, da ima Svet diskrecijsko pravico tehtati cilj največjega trajnostnega donosa do leta 2020 in druge cilje. Primerjajmo to na primer z ohranitvenimi ukrepi (člena 6 in 11), vsebino večletnih načrtov (člen 10), nacionalnimi ukrepi (člena 19 in 20), obveznostmi mednarodne organizacije za ribištvo Evropske unije (člen 29), organizacijo skupnega ribiškega trga (člen 35) ali finančno pomočjo Evropske unije (člen 40). Kadar se te določbe sklicujejo na cilje SRP, se na splošno sklicujejo na člen 2 Osnovne uredbe SRP in s tem na skupne konkurenčne cilje, ki jih ta vsebuje. Menim, da ima Svet pri tem določeno diskrecijsko pravico, da pretehta tiste nasprotujoče si interese, za katere meni, da so potrebni.

<sup>31</sup> Moj poudarek.

<sup>32</sup> Ni nobenega resnega argumenta, ki bi pojasnjeval spremembo jezikovnega pomena besedila od leta 2013 do zdaj; ne gre za zakon iz časa vladavine Henrika VII, ki je v enem od znamenitih primerov zahteval, da članu kraljevega gospodinjstva, obtoženemu zarote za umor kralja ali katerega koli lorda kraljestva, sodi porota, sestavljena iz „dvanajst žalostnih mož“. Kot je pojasnil Lord Leggatt, „beseda ‚žalosten‘ potemtakem pomeni trezen in diskreten. Absurdno bi bilo, če bi se običajni pomen te besede pozneje spremenil in bi zakon razlagali tako, da mora biti porota sestavljena iz dvanajst trpečih posameznikov“, United Kingdom Supreme Court (vrhovno sodišče Združenega kraljestva), News Corp UK & Ireland Ltd (pritožnica) proti Commissioners for His Majesty's Revenue and Customs (tožena stranka), [2023] UKSC 7, točka 82.

<sup>33</sup> Člen 4(1), točka 14, Osnovne uredbe SRP napotuje na „stalež“ kot „morski biološki vir, ki je prisoten na zadevnem območju upravljanja“.

obveznosti iztovarjanja to, da se ne dopusti nikakršnega odstopanja od cilja največjega trajnostnega donosa do leta 2020 za staleže, za katere velja nični ulov, „omejila“ ribiške flote, ki se ukvarjajo z mešanim ribolovom. V skladu s tem bi bilo treba člen 2(2) Osnovne uredbe SRP razumeti tako, da dopušča izključitev prilova iz obveznosti največjega trajnostnega donosa pri mešanem ribolovu, če bi določitev ciljev za te staleže na ravni nič zahtevala, da flote predčasno prekinejo svoje ribolovne dejavnosti za ciljne ribe.

39. Menim, da besedilo Osnovne uredbe SRP ne ponuja možnosti za tako razlago. Stranke v postopku, ko so bile na obravnavi povprašane o tem, niso mogle navesti natančnega člena, ki bi dajal možnost takega razlikovanja. V celotni Osnovni uredbi SRP je namreč samo dvakrat omenjen „prilov“, in še to samo na mestih, ki niso povezana z vprašanjem, ali bi morala obveznost največjega trajnostnega donosa veljati za prilov pri mešanem ribolovu ali ne.<sup>34</sup> Poleg tega je v členu 16(4) Osnovne uredbe SRP navedeno, da se „[r]ibolovne možnosti [...] dodelijo v skladu s cilji iz člena 2(2)“, in je kvalifikator „v skladu s“ uporabljen prav zato, da se pokaže obvezna povezava med določitvijo celotnega dovoljenega ulova in zagotovitvijo, da se najpozneje do leta 2020 za vse staleže doseže raven največjega trajnostnega donosa. Zato tudi ta določba ne razlikuje med „ciljnim“ staležem in staležem „prilova“.

40. Na obveznost iztovarjanja, na katero se sklicujejo nekatere stranke, se ni mogoče sklicevati za drugačno obravnavo prilova pri mešanem ribolovu. To potrjuje uvodna izjava 32 Osnovne uredbe SRP, v kateri je pojasnjeno, da je povečanje celotnega dovoljenega ulova zaradi obveznosti iztovarjanja mogoče le „ob upoštevanju znanstvenega mnenja ter *ne da bi se ogrozili cilji največjega trajnostnega donosa*“.<sup>35</sup> Tudi v tem primeru ni predvidena razlika med tema dvema staležema.

41. Možnost razlikovanja med njima tudi ne more realno temeljiti na členu 9(5) Osnovne uredbe SRP, kot je pripomnila Irska. To bom pojasnila pri presoji vpliva Uredbe o zahodnih vodah (glej točko 47 teh sklepnih predlogov).

#### d) Vmesni predlog

42. Za konec menim, da člen 2(2) Osnovne uredbe SRP zavezuje države članice, da za vse staleže *brez izjeme* lovijo na ravni največjega trajnostnega donosa najpozneje do leta 2020. Zato Osnovna uredba SRP Svetu ni pustila nobene diskrecijske pravice, da pri določanju ribolovnih možnosti pri mešanem ribolovu odstopa od obveznosti največjega trajnostnega donosa v zvezi s prilovom.

#### 2. Vpliv Uredbe o zahodnih vodah

43. Uredba o zahodnih vodah je večletni načrt v smislu člena 7(1)(a) Osnovne uredbe SRP, sprejet na podlagi člena 43(2) PDEU. V skladu s členom 9(1) Osnovne uredbe SRP je namen takih načrtov zagotoviti cilj „obnovit[ve] in ohranit[ve] staležev rib nad ravnmi, ki omogočajo največji trajnostni donos v skladu s členom 2(2)“. Čeprav so ti načrti pomembni za doseganje ciljev SRP zlasti zato,

<sup>34</sup> Osnovna uredba SRP v uvodni izjavi 29 omenja „prilov“, ko govori o možnosti držav članic, da „se vrste prilova odštejejo od kvote ciljnih vrst“. Ta možnost pa je vsebovana v členu 15(8) Osnovne uredbe SRP in državam članicam omogoča, da od svoje kvote ciljnega staleža odšteje „ulov vrst, za katere velja obveznost iztovarjanja in katerih ulov presega kvote zadevnih staležev, ali ulov vrst, za katere država članica nima kvot, [...] le v primerih, ko je stalež neciljnih vrst znotraj varnih bioloških meja“. Vendar, kot je bilo pojasnjeno zgoraj in kot sta Svet in Komisija potrdila na obravnavi, mnenje ICES za zadevne štiri staleže dokazuje, da noben od teh staležev ne bi dosegel varne biološke meje za leto 2020, tudi če zanje ne bi bil določen celotni dovoljeni ulov. Povedano drugače, v obravnavani zadevi ne bi bilo mogoče uporabiti niti člena 15(8) Osnovne uredbe SRP, če bi bil ta vir domnevne diskrecijske pravice Sveta.

<sup>35</sup> Moj poudarek.

ker uravnotežijo široka načela ohranjanja in trajnosti s socialno-ekonomskimi cilji,<sup>36</sup> pa večletni načrti niso namenjeni spreminjanju, temveč omogočanju cilja največjega trajnostnega donosa do leta 2020 iz člena 2(2) Osnovne uredbe SRP.

44. Uredba o zahodnih vodah določa večletni načrt za upravljanje zahodnih voda, vključno z vodami okoli Irske.<sup>37</sup> Člen 1(1) te uredbe navaja vrste pridnenih staležev, ki spadajo na področje uporabe te uredbe. Vendar se ta uredba na podlagi njenega člena 1(4) uporablja tudi za prilov, ki ni na seznamu in je ulovljen pri ribolovu prejšnjih vrst staležev.<sup>38</sup> Zaradi tega razlikovanja člena 4 in 5 Uredbe o zahodnih vodah razlikujeta tudi med cilji za „ciljni“ stalež<sup>39</sup> in staležem „prilova“. Za zadnjega določa, da se pri upravljanju mešanega ribolova v zvezi s staležem prilova „upoštevajo težave pri ribolovu vseh staležev hkrati z največjim trajnostnim donosom, zlasti v primerih, ko to vodi k prezgodnjemu zaprtju ribolova“.

45. Ali je mogoče to določbo razumeti tako, da spremeni ugotovitev (glej točko 42 teh sklepnih predlogov), v skladu s katero Osnovna uredba SRP določa, da je treba od leta 2020 loviti „vse staleže“ na ravni največjega trajnostnega donosa, ne glede na to, ali se lovijo kot „ciljni“ stalež ali stalež „prilova“? Menim, da ne more.

*a) Uredba o zahodnih vodah kot izraz člena 9(5) Osnovne uredbe SRP*

46. Irska je na obravnavi predlagala, da Uredba o zahodnih vodah pomeni izraz možnosti, določene v členu 9(5) Osnovne uredbe SRP, da se lahko večletni načrti nanašajo na „specifičn[e] problem[e] mešanega ribolova, kar zadeva doseganje ciljev iz člena 2(2) za kombinacijo staležev iz načrta, v primerih, ko znanstveno mnenje kaže, da ni mogoče povečati selektivnosti“.

47. Ne glede na to, ali je tako ali ne, člena 9(5) Osnovne uredbe SRP ne morem razumeti tako, da bi večletnim načrtom omogočal odstopanje od cilja največjega trajnostnega donosa do leta 2020 iz njenega člena 2(2) v posebnem primeru mešanega ribolova. To ne bi bilo le v nasprotju z jasnim besedilom te določbe, temveč tudi z razlogi, ki so bili podlaga za uporabo teh besed. Če bi se dopustilo, da se nekateri staleži lovijo kot „prilov“ kljub znanstvenemu mnenju o ničnem celotnem dovoljenem ulovu, bi to pomenilo, da bi Svet lahko določil ribolovne možnosti v nasprotju z načeli dobrega upravljanja, ki jih je zakonodajalec Unije želel vključiti v upravljanje SRP.<sup>40</sup> Zato možnost iz člena 9(5) Osnovne uredbe SRP, da se v večletnih načrtih lahko določijo specifični ohranitveni cilji in ukrepi za reševanje nekaterih problemov, povezanih z mešanim ribolovom, ne more omogočiti Svetu, da izvzame prilov iz cilja največjega trajnostnega donosa, določenega v členu 2(2) Osnovne uredbe SRP.

<sup>36</sup> Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v združenih zadevah Parlament in Komisija/Svet (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:337, točka 73).

<sup>37</sup> Področje uporabe Uredbe o zahodnih vodah je določeno v njenem členu 2(1).

<sup>38</sup> Od štirih staležev, ki so predmet te zadeve, je samo ena vrsta staleža (trska (*Gadus morhua*) v območjih 7.e-k ICES) uvrščena na seznam iz člena 1(1) Uredbe o zahodnih vodah. To pomeni, da se v skladu s členom 1(4) Uredbe o zahodnih vodah ta uredba uporablja za druge tri staleže le kot prilov.

<sup>39</sup> V skladu s členom 4 Uredbe o zahodnih vodah morajo staleži, ki se lovijo kot ciljni staleži, doseči cilj največjega trajnostnega donosa do leta 2020.

<sup>40</sup> Načela dobrega upravljanja, v skladu s katerimi „naj bi“ se vodila SRP, v skladu s členom 3(1)(c) Osnovne uredbe SRP zahtevajo „vzpostavitev ukrepov v skladu z najboljšim razpoložljivim znanstvenim mnenjem“.

b) Ali je Uredba o zahodnih vodah spremenila Osnovno uredbo SRP?

48. Svet in Komisija v svojih pisnih stališčih pojasnjujeta, da je Uredba o zahodnih vodah hkrati novejši in bolj specifičen akt, tako da pravila razlage „*lex posterior derogat legi priori*“ ali „*lex specialis derogat legi generali*“ pripeljejo do sklepa, da ima Uredba o zahodnih vodah prednost pred Osnovno uredbo SRP. Ta načela naj bi dejansko pogosto razrešila kolizijo med dvema praviloma, ki sta v pravnem redu držav članic hierarhično na isti ravni, in ni sporno, da sta Osnovna uredba SRP in Uredba o zahodnih vodah sprejeti na podlagi istega člena 43(2) PDEU.

49. Vendar, prvič, pravo Unije ne vsebuje jasne hierarhije svojih sekundarnih pravnih norm.<sup>41</sup> Drugič, menim, da ni pametno uporabljati te vrste razlagalnih pravil mehanično in brez upoštevanja smisla in vsebine obeh norm, ki se primerjata. V tem pogledu se mi ne zdi, da bi bil večletni načrt, tudi če bi temeljil na isti določbi Pogodbe, lahko enako prepričljiv kot sama Osnovna uredba SRP. Zadnja je namreč pravzaprav zakonodaja, ki določa okvir, v katerem naj bi se izvajali večletni načrti. V skladu s tem, čeprav uredbi nista v hierarhičnem razmerju glede na pravno podlago na ravni primarnega prava, je zagotovo predvidena hierarhija na ravni sekundarnega prava.

50. Večletni načrti so določeni in urejeni v členih 9 in 10 Osnovne uredbe SRP, njihov namen pa je pomagati pri doseganju cilja iz člena 2(2) te uredbe.<sup>42</sup> To pomeni, da lahko ti načrti dopolnjujejo, nadgrajujejo ali izpopolnjujejo osnovni okvir, ki ga določa Osnovna uredba CFP, kar dopušča veliko prostora za različne politične odločitve, zaradi česar je treba te akte sprejeti na podlagi člena 43(2) PDEU. Vendar ne glede na vsebino večletnega načrta ta načrt sam po sebi ne more odstopati od izrecnega besedila ciljev Osnovne uredbe SRP.

51. Ali je mogoče Osnovno uredbo SRP spremeniti molče ali implicitno, če bi se štel, da sta oba akta hierarhično enakovredna? Na zaslišanju se je zdelo, da Parlament podpira to možnost. Pojasnil je, da je besedilo člena 2(2) Osnovne uredbe SRP sicer jasno in brez izjem, vendar se je z začetkom veljavnosti Uredbe o zahodnih vodah pravni okvir „razvil“. Zlasti v zvezi z obveznostjo iztovarjanja, kot je ugotovil Parlament, zakonodajalec Unije meni, da ni več mogoče slediti cilju največjega trajnostnega donosa do leta 2020 za vse staleže. V skladu s tem sta člena 4 in 5 Uredbe o zahodnih vodah skušala razlikovati med ciljnim staležem in staležem prilova, med drugim pri določanju ribolovnih možnosti. Te določbe so tako „implicitno spremenile“ (kot je na obravnavi pojasnil Parlament) člen 2(2) Osnovne uredbe SRP, saj so dejansko odstranile prilov iz sklicevanja na „vse staleže“ v tej določbi. Posledica tega je razlika v ribolovnih ciljnih za ciljni stalež in stalež prilova, pri čemer se samo ciljni stalež lovi na ravni biomase, ki lahko ponovno vzpostavi največji trajnostni donos. Kadar se isti stalež ulovi kot prilov, določitev celotnega dovoljenega ulova ne bi bila omejena s ciljem največjega trajnostnega donosa do leta 2020; skratka, Svetu bi bila „ponovno podeljena“ diskrecijska pravica, da ta cilj uravnoteži z drugimi cilji SRP, vsaj ko gre za omejeno območje zahodnih voda.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Glej po analogiji sodbo z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet (C-620/18, EU:C:2020:1001, točka 119), v kateri je bilo opozorjeno, da „notranje zakonitosti akta Unije ni mogoče preučiti glede na nek drug akt Unije, ki je na isti zakonodajni ravni, razen če je bil prvonavedeni akt sprejet na podlagi zadnjenavedenega ali če je v enem od teh aktov izrecno določeno, da eden od njiju prevlada“.

<sup>42</sup> V zvezi s tem glej člen 9(1) Osnovne uredbe SRP, ki pojasnjuje namen večletnih načrtov.

<sup>43</sup> Ker se Uredba o zahodnih vodah nanaša le na določeno območje, ne more spremeniti člena 2(2) Osnovne uredbe SRP kot takega. V najboljšem primeru bi lahko uvedla regionalna odstopanja od okvira, določenega v Osnovni uredbi SRP.

52. Ni urejeno, kaj je sprememba za namene prava Unije. Mogoče bi bilo sprejeti, da je sprememba izvedena takoj, ko se spremeni vsebina akta. V ta namen se lahko izda poseben akt o spremembi. Običajna praksa institucij Unije dejansko je, da se v novem aktu, ki spreminja predhodni akt, izrecno navedejo prejšnje določbe, ki se spreminjajo. Vendar strogo gledano to ni potrebno v primeru aktov enakega hierarhičnega ranga.

53. Podobno v primarnem ali sekundarnem pravu Unije ni določena ustavna zahteva, ki bi izrecno predpisovala način spreminjanja sprejemanja zakonodaje. Čeprav so nekateri vidiki načina spreminjanja ali razveljavljanja so določeni v priročnikih za pripravo osnutkov<sup>44</sup> ali medinstitucionalnih sporazumih<sup>45</sup>, pa ta besedila niso pravo. V skladu s tem način, kako zakonodajalec Unije spreminja ali razveljavlja predhodno zakonodajo, ostaja del njegovega „parlamentarnega privilegija“.

54. Lahko se vprašamo, zakaj je pomembno, ali je sprememba izvedena izrecno ali implicitno, če je posledica v vsakem primeru predvidena v zakonodaji.

55. Prvi in najbolj očitni pomislek je, da implicitne spremembe niso pregledne za javnost. Ta deležnik mora vsaj na splošno vedeti, kaj pravo določa v vsakem trenutku.<sup>46</sup> To je eden od vidikov pravne države.<sup>47</sup> Implicitne spremembe brez obrazložitve so torej sovražnik preglednega sprejemanja zakonodaje. Ogrožajo gotovost in predvidljivost že obstoječih razmerij ter z njimi povezanih pravic in obveznosti.<sup>48</sup>

56. Drugič, trdim, da je eden od razlogov za vztrajanje pri izrecno izraženi nameri za spremembo, zlasti političnih odločitev, zahteva, da se omogoči sodelovanje v zakonodajnem postopku. To je pomemben vidik demokratičnih družb. Če je zakonodajalec Unije odprt glede svojih (predlaganih) namer, se v zakonodajnem postopku Unije lahko oblikuje smiselno „zakonodajno nasprotje“, ne le v parlamentu, temveč tudi med različnimi deležniki. Prav tako lahko spodbudi javnost, da svoje strinjanje ali nestrinjanje izrazi na volitvah.

57. Nazadnje, kako naj Sodišče odloči, ali je bila zakonodaja spremenjena, če niti v samem normativnem besedilu niti v pripravljanih dokumentih ni izrecne razlage namena spremeniti prejšnje zakonodajne odločitve? Sodišče je dolžno ugotoviti pravni pomen posamezne določbe prava Unije, ki se razlaga glede na njeno sobesedilo in namen. Ta dolžnost je precej bolj otežena,

<sup>44</sup> Glej na primer Skupna praktična navodila Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije za osebe, vključene v pripravo pravnih aktov Evropske unije iz leta 2016, točka 18.14: „kadar je treba akt spremeniti, se to na splošno opravi s formalnimi spremembami“.

<sup>45</sup> Glej na primer Medinstitucionalni sporazum z dne 22. decembra 1998 o skupnih smernicah za pripravo kakovostnih pravnih aktov Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 39), točki 18 in 21, ki določata, da mora biti „[v]saka sprememba akta [...] jasno oblikovana“ in da je treba „[z]astareli akt in določbe [...] izrecno razveljaviti“.

<sup>46</sup> Čeprav je realno gledano popolna preglednost stanja prava nedosegljiv ideal; v zvezi s tem glej po analogiji sodbo ESČP z dne 10. novembra 2005, Leyla Şahin proti Turčiji (CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, točka 91: „Prav tako je treba upoštevati, da je ne glede na to, kako jasno je zakonska določba zasnovana, element sodne razlage neizogiben, saj bo vedno treba razjasniti dvoumne točke in jo prilagoditi posebnim okoliščinam. Možnost dvoma v zvezi z mejnimi dejstvi sama po sebi ne pomeni, da je uporaba pravne določbe nepredvidljiva. Tudi samo dejstvo, da je tako določbo mogoče razlagati na več načinov, ne pomeni, da ne izpolnjuje zahteve po ‚predvidljivosti‘ za namene Konvencije“. Glej tudi pogosto citirano pripombo generalnega pravobranilca N. Wahla, da je iskanje „pravega“ *acte clair* enako verjetno kot iskanje igle v senu“ (Sklepni predlogi generalnega pravobranilca N. Wahla v združenih zadevah X in van Dijk, C-72/14 in C-197/14, EU:C:2015:319, točka 62).

<sup>47</sup> O formalnih in vsebinskih vidikih pojma pravne države glej Bačić Selanec, N., in Čapeta, T., „The Rule of Law and Adjudication of the Court of Justice of the European Union“, *The Changing European Union: A Critical View on the Role of Law and the Courts*, Modern Studies in European Law, Hart Publishing, Oxford, 2022, str. od 35 do 62.

<sup>48</sup> Glej po analogiji sodbo z dne 26. januarja 2017, GGP Italija/Komisija (T-474/15, EU:T:2017:36, točka 63), v kateri je pojasnjeno, da je „načelo pravne varnosti namenjeno zagotavljanju predvidljivosti položajev in pravnih razmerij, za katere se uporablja pravo Unije. Zato je pomembno, da institucije spoštujejo nedotakljivost aktov, ki so jih sprejele in ki vplivajo na pravni in dejanski položaj pravnih subjektov, tako da lahko te akte spremenijo le ob upoštevanju pravil o pristojnosti in postopkovnih pravil“. V tem smislu glej tudi sodbi z dne 9. julija 1981, Gondrand in Garancini (169/80, EU:C:1981:171, točka 17), in z dne 22. februarja 1984, Kloppenburg (70/83, EU:C:1984:71, točka 11).

če je zakonodajalec Unije morda implicitno spremenil to sobesedilo in namen ter če v pripravljalni ali končni dokumentaciji ni sledu pojasnila v zvezi s tako spremembo. To velja še toliko bolj, če gre za spremembe bistvenih elementov politike, ki so lahko v interesu javnosti. Kadar je Sodišče, kot v obravnavani zadevi, v bistvu prisiljeno odločati o „pravem“ namenu zakonodajalca Unije, je dodaten element legitimnosti, če se postavi na stran domnevnega namena zakonodajnega besedila, če to besedilo ali njegovi pripravljalni dokumenti *dejansko* podpirajo to, za kar člani tega zakonodajnega telesa pozneje trdijo, da je bil načrtovan izid.

58. V takih primerih lahko Sodišče govori samo o načelih: pravna varnost zahteva, da je implicitna sprememba dovolj jasna, da je mogoče sklepati, da gre za spremembo. Še toliko bolj, kadar se ta nanaša na implicitno spremembo politike, ki povzroči spremembo zakonodajne usmeritve ali politike. Zlasti v zvezi z zadnjenavedeno vrsto spremembe pravnega besedila bi dejansko trdila, da obstaja domneva proti implicitni spremembi pravila sekundarnega prava Unije. Ne glede na to, kako pride do odstopanja, izrecno ali implicitno, mora biti Sodišču jasno, da je prišlo do spremembe.

59. V tem primeru še zdaleč ni jasno, da je bil namen Uredbe o zahodnih vodah implicitno spremeniti člen 2(2) Osnovne uredbe SRP. Ker torej ni mogoče dokončno ugotoviti, ali je do spremembe prišlo ali ne, lahko Sodišče odloči le na podlagi domneve, da do spremembe Osnovne uredbe SRP ni prišlo.

#### *c) Vmesni sklep*

60. Menim, da razlikovanje med ciljnim staležem in staležem prilova, ki ga uvajata člena 4 in 5 Uredbe o zahodnih vodah, ne vpliva na splošno politično obveznost iz člena 2(2) Osnovne uredbe SRP o ribolovu vseh staležev na ravni največjega trajnostnega donosa do leta 2020 in zato zanju ta obveznost še naprej velja. To pomeni, da Svet ni imel diskrecijske pravice, da bi za zadevne štiri staleže določil celotni dovoljeni ulov, višji od nič, tudi če gre le za prilov.

### **D. Veljavnost Uredbe iz leta 2020**

#### *1. Neveljavnost zaradi pomanjkanja diskrecijske pravice Sveta*

61. Glede na zgornje ugotovitve je moja analiza veljavnosti Uredbe iz leta 2020 lahko precej kratka.

62. Kot je skupno stališče strank tega postopka ter kot izhaja iz člena 1(1) in Priloge IA k Uredbi iz leta 2020, je Svet določil celotni dovoljeni ulov za zadevne štiri staleže v vodah okoli Irske nad nič.

63. Ti celotni dovoljeni ulovi niso v skladu z „najboljšim razpoložljivim znanstvenim mnenjem“ ali previdnostnim pristopom k upravljanju ribištva za doseganje največjega trajnostnega donosa, kar ni sporno med strankami. Uredba iz leta 2020 je torej delno v nasprotju s ciljem, določenim v členu 2(2) Osnovne uredbe SRP, in sicer ciljem postopne obnovitve in ohranjanja populacij staležev rib nad ravnmi biomase, ki omogočajo največji trajnostni donos za vse staleže najpozneje do leta 2020. Kot sem pojasnila v točkah od 43 do 60 teh sklepnih predlogov, Uredba o zahodnih vodah ne vpliva na to ugotovitev.

64. Iz tega izhaja, da Svet ni imel diskrecijske pravice, da bi za zadevne štiri staleže določil ribolovne možnosti v vodah okoli Irske nad nič. Zato je bila njegova odločitev nezakonita. Sodišču torej predlagam, naj razglasi Prilogo IA k Uredbi iz leta 2020 za neveljavno v delu, v katerem določa ribolovne možnosti za zadevne štiri staleže v vodah okoli Irske nad nič.

## *2. Neveljavnost, ker je Svet prekoračil meje svoje diskrecijske pravice*

65. Mogoče pa je, da se Sodišče ne bo strinjalo z mojo razlago Osnovne uredbe SRP in/ali bo ugotovilo, da je Uredba o zahodnih vodah lahko spremenila člen 2(2) Osnovne uredbe SRP in ga tudi je, tako da je iz pojma „vsi staleži“ izključila prilov pri mešanem ribolovu. V tem primeru bi bilo treba za presojo veljavnosti Uredbe iz leta 2020 preveriti, ali je Svet pri določanju celotnega dovoljenega ulova za zadevne štiri staleže ostal v mejah svoje diskrecijske pravice.

66. Po tem scenariju bi Osnovna uredba SRP in Uredba o zahodnih vodah Svetu pri določanju letnih ribolovnih možnosti omogočali, da cilj največjega trajnostnega donosa za leto 2020 za zadevne štiri staleže, kadar se ulovijo kot prilov pri mešanem ribolovu, uravnoteži z drugimi cilji SRP. Povedano drugače, Svet bi lahko odstopil od priporočila o ničnem ulovu, izdanega za zadevne štiri staleže za doseg največjega trajnostnega donosa, če bi menil, da je to potrebno za ohranitev na primer preživetja ribiških flot ali števila delovnih mest v ribiški industriji.

67. Kako naj Sodišče presodi, ali je Svet v tem primeru ravnal v mejah diskrecijske pravice? Menim, da bi moralo Sodišče preveriti, ali je Svet upošteval vse pomisleke, ki bi morali biti vključeni v to tehtanje, čeprav ne more postavljati pod vprašaj tega, kako so bili ti elementi uravnoteženi.

68. Iz pojasnil Sveta in Komisije je jasno razvidno, da so bili v Uredbi iz leta 2020 za zadevne štiri staleže v vodah okoli Irske določeni celotni dovoljeni ulovi na ravni, višji od nič, da bi preprečili „omejitev“ ribolovnih dejavnosti za druge (ciljne) staleže. Povedano drugače, ukrep Sveta je služil socialno-ekonomskim ciljem SRP. Ta institucija bi tako morala dokazati, da je upoštevala vse pomisleke, povezane z različnimi cilji, ki jih je uravnotežila med seboj. To bi po mojem mnenju vključevalo vsaj razlago morebitne (finančne ali gospodarske) škode, ki bi jo pojav „vrst, ki omejujejo ribolov“ povzročil ribiški industriji in zadevnemu obalnemu prebivalstvu, ter nevarnosti in možnosti, da zadevni ribji staleži dosežejo cilj največjega trajnostnega donosa do leta 2020.

69. Svet se je sam očitno strinjal, da njegova diskrecijska pravica ni omejena na naravo in obseg ukrepov, ki jih je treba sprejeti, ampak da se razteza tudi na ugotavljanje osnovnih dejstev. Zato bi moral Sodišču dokazati, da je pri določitvi ribolovnih možnosti, ki so predmet spora v tej zadevi, ugotavljal dejansko stanje.

70. Vendar Svet na obravnavi, ko ga je Sodišče pozvalo, naj natančno pojasni obseg pričakovanih socialno-ekonomskih učinkov v primeru sprejetja ustreznih ničnih celotnih dovoljenih ulovov, ni mogel podrobneje pojasniti, katere informacije je upošteval pri svojem tehtanju. Prav tako ni mogel pojasniti, kakšne finančne, gospodarske ali družbene posledice bi imele, če bi za zadevne štiri staleže v vodah okoli Irske določil nični celotni dovoljeni ulov. Edina stranka, ki je lahko odgovorila na to vprašanje, in sicer Komisija, je pojasnila, da bi bilo potencialno prizadetih približno 6000 plovil in da bi potencialna škoda zaradi zaprtja celotnega morskega bazena okoli

Irske znašala približno 1 milijardo EUR.<sup>49</sup> Nimam razloga, da bi dvomila o teh številkah, vendar ponujanje dveh gospodarskih kazalnikov od mnogih<sup>50</sup> ne zadostuje za prepričljivo pojasnitev načina, kako naj bi Svet izvedel to tehtanje. Navsezadnje Sodišče na podlagi te obrazložitve nato opravi sodni nadzor, tudi na področjih, na katerih so njegova pooblastila za to „omejena“. Abstraktno gledano Sodišče preprosto ne more „opraviti svojega dela“, če se sooča z institucionalnimi obljubami, da so bili zadevni podatki „upoštevani“.

71. Toda če bi bili podatki na voljo Sodišču, je jasno, da pri tehtanju, ki ga izvaja Svet (če mu je bila dejansko na voljo diskrecijska pravica za tehtanje socialno-ekonomskih ciljev in cilja največjega trajnostnega donosa do leta 2020), še vedno ni mogoče popolnoma zanemariti osnovnega cilja doseganja največjega trajnostnega donosa za vse staleže. V zvezi s tem je Svet trdil, da je celotni dovoljeni ulov za zadevne štiri staleže določil na ravneh, ki so enake ali nižje od ocen ICES o neizogibnem prilovu.<sup>51</sup> Pojasnil je, da so te (kot jih poimenujem) „ugodnejše“ ravni omogočale določeno povečanje biomase drstitvenega staleža (na primer za trsko na zahodu Škotske za približno 10 %) zadevnih štirih staležev in da je bil to dejansko jasen cilj Sveta. Ponovno poudarjam, da tej številki sicer ne oporekam, vendar ni mogoče prezreti dejstva, da bi tudi pri teh ravneh zadevni štirje staleži ostali pod najnižjo mejo biomase, ki je potrebna za razmnoževanje teh staležev. Povedano drugače, te „ugodnejše“ ravni bi še *vedno* povzročile nepopravljivo škodo zadevnim štirim staležem, saj je bil celotni dovoljeni ulov določen na ravni, ki pomeni znaten odstotek njihove trenutne biomase (na primer za trsko je celotni dovoljeni ulov za leto 2020 pomenil 62 % oziroma 54 % biomase drstitvenega staleža v dveh zadevnih ribolovnih območjih).<sup>52</sup> Kolikor razumem, so bile te ravni izbrane na podlagi ocene ICES o količini pričakovanega prilova. Vendar se na podlagi informacij, ki so na voljo Sodišču, zdi, da ni bilo zahtevano znanstveno mnenje o morebitnem učinku izbranih celotnih dovoljenih ulovov na možnosti obnovitve zadevnih staležev – bodisi na ravni največjega trajnostnega donosa ali kako drugače.<sup>53</sup> Zdi se mi torej, da Svet s tem, ko je določil ta celotni dovoljeni ulov na ravni, ki pomeni znaten del biomase drstitvenega staleža zadevnih štirih staležev, ni spoštoval obveznosti, da to raven poišče in oblikuje na podlagi „najboljšega razpoložljivega znanstvenega mnenja“ ali previdnostnega pristopa.<sup>54</sup>

72. Nazadnje je Svet v pisni obliki in na obravnavi pojasnil, da je poleg tega, da je dovolil nekatere ulove zadevnih štirih staležev kot prilov, upošteval dodatne popravne ukrepe, kot je zaveza držav članic, da v zvezi s zadevnimi štirimi staleži ne bodo uporabile 10-odstotnega povečanja celotnega dovoljenega ulova v skladu s členom 15(9) Osnovne uredbe SRP. Če upoštevamo, da bi bilo 10 % ničnega celotnega dovoljenega ulova, kot svetuje ICES, še vedno nič, se ta obveznost ne zdi pomemben popravni ukrep. Svet je tudi trdil, da je uvedel tehnične ukrepe, kot je obvezna uporaba ribiških mrež s posebnimi velikostmi mrežnega očesa v nekaterih vodah, ki bi povečali selektivnost staleža, ulovljenega pri mešanem ribolovu.<sup>55</sup> Vendar ne le, da so bile te obveznosti

<sup>49</sup> Dodati moram, da bi do tega zneska potencialne škode prišlo le, če bi se v celoti prenehalo z ribolovom. Sodišče vendarle ni prejelo pojasnilo, zakaj bi do tega prišlo oziroma da bi bilo zaprtje celotnega morskega bazena nujna posledica določitve ničnega celotnega dovoljenega ulova za zadevne štiri staleže.

<sup>50</sup> Realno gledano bi Svet verjetno preučil tudi število ribiških obratov, ki naj bi prenehali poslovati, morebitno prilagodljivost ribiških flot, da svoje ribolovne dejavnosti preusmerijo na druge staleže ali vode, število delovnih mest, ki bi lahko bila izgubljena v določeni regiji ali industriji, ali podobne informacije v zvezi z odvisnimi deležniki (ali kar se v makroekonomiji imenuje „sekundarna“ ali „terciarna“ industrija).

<sup>51</sup> Ocena ICES za neizogibni prilov trske na zahodu Škotske je bila 1279 ton, zato je Svet za celotni dovoljeni ulov za trsko v teh vodah določil 1279 ton. Za ostale tri staleže je bil celotni dovoljeni ulov, ki ga je določil Svet, nižji od ocen ICES: za trsko v Keltskem morju je ICES ocenil med 1331 in 1854 tonami, Svet pa je določil celotni dovoljeni ulov na 805 ton; za mola v Irskem morju je ICES ocenil med 901 in 917 tonami prilova, Svet pa je določil celotni dovoljeni ulov na 721 ton; nazadnje, za morsko ploščo je ICES ocenil 100 ton prilova, Svet pa je določil celotni dovoljeni ulov na 67 ton.

<sup>52</sup> Kot je predložitevno sodišče pojasnilo v točki 102 predložitvene odločbe.

<sup>53</sup> Komisija je to potrdila na obravnavi. Vendar ni pojasnila, zakaj ni zaprosila za to mnenje.

<sup>54</sup> V zvezi s tem glej člen 5(1) in (2) Uredbe o zahodnih vodah.

<sup>55</sup> Glej člen 13 Uredbe iz leta 2020.



uvedene šele sredi leta 2020, temveč, kar je še pomembneje, člen 9(5) Osnovne uredbe SRP dovoljuje posebne ukrepe v zvezi z mešanim ribolovom le, če povečanja selektivnosti ni mogoče doseči drugače. Zato bi bilo treba vse ukrepe za povečanje selektivnosti upoštevati *pred* povečanjem celotnega dovoljenega ulova za prilov in ne *po* njem.

73. Skratka, tudi če bi bilo treba Uredbo o zahodnih vodah razlagati tako, da spreminja Osnovno uredbo SRP v zvezi s staležem prilova pri mešanem ribolovu (*quod non*), menim, da Komisija in Svet Sodišču nista predložila zadostnih informacij, na podlagi katerih bi lahko ugotovilo, da Uredba iz leta 2020 ni bila sprejeta zunaj omejitev, ki jih puščata Osnovna uredba SRP in Uredba o zahodnih vodah.

74. Zato Sodišču predlagam, naj tudi v tem podrejenem primeru razglasi neveljavnost Uredbe iz leta 2020 v delu, v katerem določa celotni dovoljeni ulov za zadevne štiri staleže v vodah okoli Irske na ravni, ki je višja od nič.

#### **E. Ohranitev učinkov Uredbe iz leta 2020**

75. Zaradi razglasitve neveljavnost Uredbe iz leta 2020 bi osnova, na kateri so bile določene ribolovne možnosti za to leto, izginila z retroaktivnim učinkom, kot če bi bila ta uredba razglašena za nično.<sup>56</sup> V teh okoliščinah člen 264, drugi odstavek, PDEU, ki se po analogiji uporablja tudi za predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU o veljavnosti aktov Evropske unije, Sodišču podeljuje diskrecijsko pravico, da odloči, katere konkretne učinke zadevnega akta je treba šteti za dokončne.<sup>57</sup>

76. V obravnavanem primeru je Uredba iz leta 2020 prenehala veljati konec leta 2020. V skladu s predlogom Sveta se mi ne zdi upravičeno dvomiti o zakonitosti ribolovnih dejavnosti, ki jih izvajalci opravljajo v dobri veri, zlasti glede na tveganje resnih posledic za številna pravna razmerja, ki so bila vzpostavljena na tej podlagi.

77. Če bi se Sodišče odločilo slediti mojemu predlogu, predlagam, naj omeji časovne učinke razglasitve neveljavnosti zadevnih delov Priloge IA k Uredbi iz leta 2020 tako, da jih ohrani za obdobje veljavnosti te uredbe.

#### **IV. Predlog**

78. Ob upoštevanju vseh zgoraj navedenih preudarkov Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovori tako:

1. Priloga IA k Uredbi Sveta (EU) 2020/123 z dne 27. januarja 2020 o določitvi ribolovnih možnosti za leto 2020 za nekatere staleže rib in skupine staležev rib, ki se uporabljajo za vode Unije in za plovila Unije v nekaterih vodah zunaj Unije, je v zvezi z zadevnimi štirimi staleži neveljavna v delu, v katerem določa ribolovne možnosti, višje od nič, za:

- trsko (*Gadus morhua*) v območju ICES 6.a (vode Unije in mednarodne vode območja 5b vzhodno od 12° 00' Z (COD/5BE6A));

<sup>56</sup> Glej sodbo z dne 26. aprila 1994, Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168, točka 17).

<sup>57</sup> Glej na primer in po analogiji sodbo z dne 28. aprila 2016, Borealis Polyolefine in drugi (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 in od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, točka 103 in navedena sodna praksa).

- trske (*Gadus morhua*) v območjih ICES 7.e-k;
- mola (*Merlangius merlangus*) v območju ICES 7.a (WHG/07A.);
- morsko ploščo (*Pleuronectes platessa*) v območju ICES 7.h, 7.j in 7.k (PLE/7HJK).

2. Učinki Priloge IA k Uredbi 2020/123 se ohranijo za obdobje veljavnosti te uredbe.