



Zbirka odločb sodne prakse

Zadeva T-681/22

Kraljevina Španija
proti
Evropski komisiji

Sodba Splošnega sodišča (sedmi razširjeni senat) z dne 11. junija 2025

„Skupna ribiška politika – Člen 9 Uredbe (EU) 2016/2336 – Izvedbena uredba (EU) 2022/1614 – Metode in merila za določitev območij, na katerih je prisotnost občutljivih morskih ekosistemov znana ali verjetna – Priprava seznama območij, na katerih je dokazana ali verjetna prisotnost občutljivih morskih ekosistemov – Vzpostavitev varovalnih območij – Ugovor nezakonitosti – Sorazmernost“

1. *Ribištvo – Ohranjanje morskih virov – Zaščita občutljivih morskih ekosistemov – Seznam območij, na katerih je prisotnost občutljivih morskih ekosistemov znana ali verjetna – Merila za določitev – Preučitev znatnejših škodljivih vplivov mirujočega orodja na vsakem območju, vključenem na ta seznam – Izključitev – Kršitev načela sorazmernosti – Neobstoj (Uredbi Evropskega parlamenta in Sveta št. 1380/2013, člen 4, in 2016/2336, člen 2(4), (6) in (8); Uredba Sveta št. 734/2008, člen 2; Uredba Komisije 2022/1614)*

(Glej točke od 21 do 23, 30, od 33 do 38 in od 40 do 48.)

2. *Ribištvo – Ohranjanje morskih virov – Zaščita občutljivih morskih ekosistemov – Seznam območij, na katerih je prisotnost občutljivih morskih ekosistemov znana ali verjetna – Metoda določitve – Diskrecijska pravica Komisije – Vzpostavitev varovalnih pasov – Dopustnost – Kršitev načela sorazmernosti – Neobstoj (Uredba Evropskega parlamenta in Sveta 2016/2336, člen 9; Uredba Komisije 2022/1614)*

(Glej točke 72, 76, od 82 do 87 in 91.)

3. *Akti institucij – Osnovna ureditev in izvedbena ureditev – Izvedbena ureditev, ki ne sme niti spremeniti niti dopolniti bistvenih elementov osnovne ureditve – Opredelitev za bistvene elemente – Upoštevanje značilnosti in posebnosti zadevnega področja – Izvedbeni akti o določitvi seznama območij, na katerih je prisotnost občutljivih morskih ekosistemov znana ali verjetna – Konkretizacija sistema varstva teh ekosistemov, ki je bil sprejet z osnovno ureditvijo – Dopustnost (Člen 291(2) PDEU; Uredba 2016/2336 Evropskega parlamenta in Sveta, člen 9(6))*

(Glej točke od 106 do 109 in od 112 do 115.)

4. *Ribištvo – Ohranjanje morskih virov – Zaščita občutljivih morskih ekosistemov – Prepoved ribolova s pridnim orodjem na vseh območjih, na katerih je prisotnost občutljivih morskih ekosistemov znana ali verjetna – Kršitev pravil skupne ribiške politike – Neobstoje – Kršitev obveznosti obrazložitve in načela sorazmernosti – Neobstoje*
(Uredbi Evropskega parlamenta in Sveta št. 1380/2013, členi 2, od (1) do (3) in (5)(a), (f), (i) in (j), ter člena 4(1), točki 8 in 9, ter 2016/2336, člen 9(9); Uredba Sveta št. 734/2008, člen 2)

(Glej točke 121, 127, 129, od 137 do 139 in 142.)

Povzetek

Splošno sodišče, ki je odločalo v razširjeni sestavi petih sodnikov, je v okviru dveh ničnostnih tožb, ki se nanašata na Izvedbeno uredbo 2022/1614¹, pojasnilo merila za določitev območij, na katerih je prisotnost občutljivih morskih ekosistemov (v nadaljevanju: OME) znana ali verjetna, ob upoštevanju načel, ki izhajajo iz Uredbe 2016/2336² (v nadaljevanju: osnovna uredba).

Uredba št. 1380/2013³ o skupni ribiški politiki (SRP) med drugim določa sprejetje ukrepov za ohranjanje in trajnostno izkoriščanje morskih bioloških virov. V tem okviru člen 9(6) osnovne uredbe določa sprejetje izvedbenih aktov za pripravo seznama območij, na katerih je prisotnost OME znana ali verjetna (v nadaljevanju: območja OME). V skladu s členom 9(9) osnovne uredbe je na vseh teh območjih ribolov s pridnim orodjem prepovedan.

Evropska komisija je 15. septembra 2022 z Izvedbeno uredbo 2022/1614 sprejela ta seznam na podlagi dveh mnenj Mednarodnega sveta za raziskovanje morja (ICES).

Kraljevina Španija, več družb španskega prava, ki so lastnice ribiških plovil, in organizacija proizvajalcev ribiških proizvodov, ki združuje te družbe, Splošnemu sodišču predlagajo razglasitev ničnosti te izvedbene uredbe v delu, v katerem se nanaša na določitev tega seznama. V utemeljitev tožb navajajo, prvič, kršitev osnovne uredbe in nekaterih splošnih načel prava Evropske unije z izvedbeno uredbo in, drugič, neveljavnost člena 9(6) in (9) osnovne uredbe.

Splošno sodišče je s sodbama obe tožbi v celoti zavrnilo.

Presoja Splošnega sodišča

Na prvem mestu, Splošno sodišče je preučilo, ali je Komisija kršila osnovno uredbo, načelo sorazmernosti ali načelo prepovedi diskriminacije pri določitvi seznama območij OME v okviru očitkov, povezanih z vplivom nekaterih vrst ribolovnega orodja na eni strani in uporabljeno metodologijo za razmejitve območij na drugi strani.

¹ Izvedbena uredba Komisije (EU) 2022/1614 z dne 15. septembra 2022 o določitvi obstoječih globokomorskih ribolovnih območij in določitvi seznama območij, na katerih je prisotnost občutljivih morskih ekosistemov znana ali verjetna (UL 2022, L 242, str. 1).

² Uredba (EU) 2016/2336 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2016 o določitvi posebnih pogojev za ribolov globokomorskih staležev v severovzhodnem Atlantiku in določb o ribolovu v mednarodnih vodah severovzhodnega Atlantika ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 2347/2002 (UL 2016, UL 354, str. 1).

³ 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 zvezi z vrstami ribolovnega orodja je Splošno sodišče najprej razlagalo člen 9(6) osnovne uredbe, da bi opredelilo merila za določitev območij OME in ugotovilo, ali ta določba zahteva oceno znatnih škodljivih vplivov ribolova na teh območjih z mirujočim pridnenim orodjem, in sicer ribolovnim orodjem, ki je pritrjeno na določeni točki morskega okolja. Po mnenju tožečih strank bi namreč Komisija morala oceniti vpliv teh orodij, ker naj bi ta manj negativno vplivala na OME v primerjavi z mobilnimi pridnenimi orodji. Poleg tega tožeče stranke v zadevi T-781/22 menijo, da enako obravnavanje mirujočega in mobilnega ribolovnega orodja brez objektivnega razloga krši načelo prepovedi diskriminacije.

Člen 9(6) osnovne uredbe pa ne zahteva niti take ocene niti pristopa k upravljanju ribištva ali celo k upravljanju, ki vključuje oceno posledic ukrepov za varstvo zadevnih OME na ribolovne dejavnosti ter na gospodarsko in družbeno življenje.

Prvič, iz opredelitev, določenih v osnovni uredbi in uredbi št. 734/2008⁴, namreč izhaja, da je prisotnost OME dokazana ali navedena z elementi, povezanimi z naravo in količino vrst, ki so odkrite tako z mobilnim orodjem kot z mirujočim orodjem. Poleg tega znana ali verjetna prisotnost zaščitene vrste vodi do tega, da se upoštevna območja razvrstijo kot območja OME, tako da se zagotovi njihovo varstvo pred pridnenim orodjem na splošno. Območje je torej mogoče opredeliti kot območje OME zaradi pomembnih škodljivih učinkov, ki izhajajo zgolj iz uporabe mobilnega pridnenega orodja ali uporabe pridnenega orodja na splošno, ne da bi bilo mogoče dvomiti o tej opredelitvi glede mirujočega pridnenega orodja. V takih okoliščinah pa določitev seznama teh območij ne more biti odvisna od primerjalne analize mobilnega in mirujočega orodja, tudi če bi se štel, da zadnjenavedeno orodje pomeni manjše tveganje kot mobilno orodje.

Drugič, iz smernic Organizacije Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (FAO), na katere se osnovna uredba sklicuje za letno oceno območij OME, je razvidno tudi, da razvrstitev morskega ekosistema kot ranljivega ne predpostavlja preučitve škodljivih učinkov mirujočega orodja, saj ta razvrstitev temelji na značilnostih samega ekosistema.

Tretjič, v skladu s teleološko in sistematično analizo člena 9(6) osnovne uredbe iz te določbe ni mogoče sklepati, da bi bilo treba pristop upravljanja, ki bi vključeval zahtevo po oceni posledic ohranitvenih ukrepov OME za ribolovne dejavnosti ter za gospodarsko in družbeno življenje, uporabiti pri pripravi seznama območij OME. Nasprotno, tak pristop ne bi bil združljiv s pojmom „izvedbeni akt“, ker bi spreminjal ali dopolnjeval osnovno uredbu v njenih bistvenih elementih v zvezi z varstvom OME. Komisija namreč v okviru pristojnosti, ki so ji bile dodeljene za sprejetje izvedbene uredbe, ni mogla opraviti nobenega tehtanja med varstvom OME in drugimi cilji SRP.

Dalje, ker se je bilo treba pri določitvi seznama območij OME opreti na značilnosti samih ekosistemov ob upoštevanju tveganja škode, povezane z znatnimi škodljivimi učinki, ki na splošno izhajajo iz uporabe pridnenega orodja, to, da ICES in Komisija nista analizirala škodljivih učinkov mirujočega orodja, prav tako ne pomeni kršitve načela sorazmernosti. Nazadnje, ker vprašanje konkretne vrste orodja, ki se uporablja za ribolov, mobilno ali mirujoče, ne vpliva na določitev teh območij, trditve, ki se nanaša na diskriminacijo zaradi neobstoja take analize, prav tako ni mogoče sprejeti.

⁴ Uredba Sveta (ES) št. 734/2008 z dne 15. julija 2008 o varstvu občutljivih morskih ekosistemov na odprtem morju pred škodljivimi vplivi orodja za pridneni ribolov (UL 2008, L 201, str. 8), in zlasti njen člen 2, od (b) do (d), v zvezi s pojmi „OME“, „pomembni škodljivi vplivi“ in „pridneno orodje“.

Kar zadeva metodologijo za konkretno določitev območij OME, Splošno sodišče ni ugotovilo kršitve osnovne uredbe ali načela sorazmernosti. Izbira metodologije namreč izhaja iz široke diskrecijske pravice, ki jo ima Komisija pri uporabi meril za sestavo seznama teh območij. V obravnavanem primeru na podlagi nobenega elementa ni mogoče sklepati, da je Komisija očitno prekoračila svojo diskrecijsko pravico s tem, da je uporabila metodologijo ki jo je ICES upošteval v svojih mnenjih, ali da ni uporabila najboljših razpoložljivih znanstvenih in tehničnih informacij.

Na drugem mestu, Splošno sodišče je zavrnilo ugovor nezakonitosti, na katerega so se sklicevale tožeče stranke. Po eni strani tožeče stranke navajajo kršitev člena 291 PDEU, ker člen 9(6) osnovne uredbe za dopolnitev bistvenih elementov, ki jih določa, napotuje na izvedbeni akt. Po drugi strani naj bi nediskriminatorna prepoved ribolova s kakršnim koli pridnenim orodjem na območjih OME, določena v členu 9(9) te uredbe, kršila pravila SRP, načelo sorazmernosti in morebitno obveznost posebne obrazložitve sprejetih odločitev.

V zvezi z vprašanjem, ali člen 9(6) osnovne uredbe napotuje na izvedbeni akt za dopolnitev njegovih bistvenih ali celo nebistvenih elementov, je treba poudariti, da se izvedbeni akti omejujejo na določitev teh območij in torej na konkretizacijo sistema varstva OME, sprejetega s tem členom. V zvezi s tem so bistveni elementi v zvezi z opredelitvijo in merili za opredelitev OME, indeksi OME in postopkom za pripravo seznama teh ekosistemov razvidni že iz člena 9 osnovne uredbe.

Zato je Komisija sestavila seznam na podlagi dovolj jasnih in natančnih vsebinskih meril za OME ter v skladu s postopkom, ki je prav tako opredeljen v osnovni uredbi, pri čemer ima hkrati določeno diskrecijsko pravico, zlasti pri določanju natančne metodologije glede uporabe meril, ki jih je določil zakonodajalec. Poleg tega je Komisija delovala v okviru svojih izvedbenih in ne upravljavskih pooblastil SRP. V tem okviru je lahko upoštevala dejavnike, ki se nanašajo na ribolovne aktivnosti, ki se izvajajo, da bi presodila verjetnost (nadaljnje) obstoja OME.

Kar zadeva nediskriminatorno prepoved iz člena 9(9) osnovne uredbe, ne da bi se med drugim upošteval njen gospodarski in družbeni vpliv, iz Uredbe št. 1380/2013 izhaja, da okoljska dolgoročna trajnost ribolovnih dejavnosti pomeni, da je treba čim bolj zmanjšati vpliv teh dejavnosti na morski ekosistem z uporabo previdnostnega pristopa k upravljanju ribištva in ekosistemskega pristopa.

V okviru tehtanja zadevnih interesov, ki je neločljivo povezano s sprejetjem ukrepov za ohranjanje morskih bioloških virov, ima zakonodajalec široko diskrecijsko pravico. Njegova odločitev, da sprejme take ukrepe, spada v okvir nadzora sodišča Unije, ki se mora omejiti na preverjanje, ali zadevni ukrep ne vsebuje očitne napake ali zlorabe pooblastil oziroma ali zakonodajalec ni očitno prekoračil meja svoje diskrecijske pravice. Zakonodajalcu ni treba posebej in utemeljeno pretehtati interesa varovanja morskega okolja z interesi oseb, ki izvajajo ribolovne dejavnosti, in socialno-ekonomskimi vidiki teh dejavnosti. V okviru tehničnih ukrepov namreč avtorju akta ni treba določiti posebne obrazložitve za svojo izbiro, če izpodbijani akt razkriva bistvo zastavljenega cilja, kot v obravnavani zadevi.

Po mnenju Splošnega sodišča ni dokazano, da je zakonodajalec očitno prekoračil meje svoje diskrecijske pravice. Tožeče stranke zlasti niso predložile dovolj natančnih in prepričljivih dokazov, s katerimi bi dokazale, da mirujoče orodje nima škodljivih vplivov na OME, s čimer bi z ekosistemskim pristopom in ob uporabi previdnostnega načela izključile tveganje, podprto z znanstveno doktrino, ki ga to ribolovno orodje pomeni za OME, zlasti pri večkratni namestitvi in odstranitvi.

Glede na navedeno je zakonodajalec Unije pri izvajanju svoje široke diskrecijske pravice na tem področju lahko menil, da je splošna prepoved ribolova s pridnenim orodjem na območjih OME potrebna, da bi se kljub verjetnim negativnim socialno-ekonomskim posledicam izognili tveganju škodljivih vplivov mirujočega orodja.