



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 7. julija 2015*

„Ničnostna tožba — Ribištvo — Nadzorni sistem Skupnosti za zagotavljanje skladnosti s pravili skupne ribiške politike — Sklep Komisije o vzpostavitvi akcijskega načrta za odpravo pomanjkljivosti italijanskega ribiškega nadzornega sistema — Akt, ki sam po sebi ne spreminja pravnega položaja tožeče stranke — Neobstoj posamičnega nanašanja — Nedopustnost“

V zadevi T-312/14,

Federazione nazionale delle cooperative della pesca (Federcoopessa) s sedežem v Rimu (Italija),

Associazione Lega Pesca s sedežem v Rimu,

Associazione generale cooperative italiane settore agro ittico alimentare (AGCI AGR IT AL) s sedežem v Rimu,

ki jih zastopajo L. Caroli, S. Ventura in V. Cannizzaro, odvetniki,

tožeče stranke,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata A. Bouquet in D. Nardi, zastopnika,

tožena stranka,

katere predmet je predlog za razglasitev ničnosti sklepa Komisije C(2013) 8635 final z dne 6. decembra 2013 o vzpostavitvi akcijskega načrta za odpravo pomanjkljivosti italijanskega ribiškega nadzornega sistema,

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. E. Martins Ribeiro, predsednica, S. Gervasoni (poročevalec) in L. Madise, sodnika,

sodni tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. februarja 2015

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Člen 102 Uredbe Sveta (ES) št. 1224/2009 z dne 20. novembra 2009 o vzpostavitvi nadzornega sistema Skupnosti za zagotavljanje skladnosti s pravili skupne ribiške politike, o spremembi uredb (ES) št. 847/96, (ES) št. 2371/2002, (ES) št. 811/2004, (ES) št. 768/2005, (ES) št. 2115/2005, (ES) št. 2166/2005, (ES) št. 388/2006, (ES) št. 509/2007, (ES) št. 676/2007, (ES) št. 1098/2007, (ES) št. 1300/2008, (ES) št. 1342/2008 in razveljavitvi uredb (EGS) št. 2847/93, (ES) št. 1627/94 in (ES) št. 1966/2006 (UL L 343, 22.12.2009, str. 1) določa:
 - „1. Države članice Komisiji predložijo vse ustrezne zahtevane informacije o izvajanju te uredbe. Komisija v zahtevi za predložitev informacij določi sprejemljiv rok za njihovo predložitev.
 2. Če Komisija meni, da je pri izvajanju pravil skupne ribiške politike prišlo do nepravilnosti ali da veljavne določbe o nadzoru in metode nadzora v posameznih državah članicah niso učinkovite, o tem obvesti zadevne države članice, ki nato izvedejo administrativno poizvedbo, v kateri lahko sodelujejo uradniki Komisije.
 3. Zadevne države članice obvestijo Komisijo o izsledkih poizvedbe in ji pošljejo poročilo najpozneje v treh mesecih po prejemu njene zahteve. Na ustrezno utemeljeno prošnjo države članice lahko Komisija ta rok podaljša za razumno obdobje.
 4. Če administrativna poizvedba iz odstavka 2 ne omogoči odprave nepravilnosti ali če Komisija med preverjanji in neodvisnimi inšpekcijskimi pregledi iz členov 98 in 99 ali med revizijo iz člena 100 ugotovi pomanjkljivosti v sistemu nadzora države članice, Komisija skupaj s to državo članico pripravi akcijski načrt. Država članica sprejme vse potrebne ukrepe za izvedbo tega akcijskega načrta.“
- 2 Evropska Komisija je 17. decembra 2012 Italijansko republiko obvestila, da je ugotovila nepravilnosti, s katerimi so bila kršena nekatera pravila skupne ribiške politike, zlasti pravila glede izrazito selivskih vrst rib v Sredozemlju, ter jo opozorila na obveznost, da v skladu s členom 102(2) Uredbe št. 1224/2009 izvede administrativno poizvedbo glede svojega sistema nadzora.
- 3 Italijanski nadzorni organ, določen s strani italijanske oblasti, je 13. februarja 2013 opravil administrativno poizvedbo, v kateri so sodelovali uradniki Komisije.
- 4 Končno poročilo administrativne poizvedbe je bilo Komisiji predloženo 17. aprila 2013.
- 5 Ker je Komisija menila, da administrativna poizvedba ni odpravila nepravilnosti, ki jih je predhodno ugotovila, je skupaj z italijanskimi organi pripravila akcijski načrt.
- 6 Komisija je s sklepom C(2013) 8635 final z dne 6. decembra 2013, sprejetim na podlagi člena 102(4) Uredbe št. 1224/2009 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep), sprejela akcijski načrt za odpravo pomanjkljivosti italijanskega ribiškega nadzornega sistema. Med ukrepi iz tega načrta ukrep 13 določa sprejetje novih tehničnih ukrepov glede združljivosti med sistemom uporabe mreže, znane kot „ferrettara“, ki združuje različne tradicionalne sisteme visečih mrež z majhnimi mrežnimi očesi, in med drugim ribiškim orodjem, ukrep 15 določa sprejetje nadomestnih ukrepov za uravnoteženje odsotnosti sateliskega nadzora in obveznost poročanja za nekatera plovila, ki imajo dovoljenje za ribolov mečarice, ukrep 16 določa obveznost, da se na nacionalni ravni sprejmejo mednarodne določbe glede najmanjših velikosti ulova za mečarice in glede tehničnih značilnosti parangalov, ukrep 17 pa določa okrepitev odvratilne narave finančnih sankcij, ki se jih uporabi v primeru hujših in ponavljajočih se kršitev.

Postopek in predlogi strank

- 7 Tožeče stranke – Federazione nazionale delle cooperative della pesca (Federcoopescas), Associazione Lega Pesca in Associazione generale cooperative italiane settore agro ittico alimentare (AGCI AGR IT AL) – so v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 28. aprila 2014 vložile to tožbo.
- 8 Z ločeno vlogo, ki jo je sodno tajništvo Splošnega sodišča prejelo 23. julija 2014, je Komisija vložila ugovor nedopustnosti na podlagi člena 114(1) Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991.
- 9 Tožeče stranke so 8. septembra 2014 predložile svoja stališča o ugovoru nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija.
- 10 Splošno sodišče (drugi senat) je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo, da bo začelo ustni postopek o ugovoru nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija.
- 11 Stranke so bile z ukrepom procesnega vodstva pozvane, da se na obravnavi opredelijo do različnih vprašanj, med drugim do vprašaja, ali je tretji del stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU, v skladu s katerim fizične ali pravne osebe lahko vložijo tožbe zoper „predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“, treba – z vidika tako cilja te določbe kot dejstva, da so avtorji Pogodbe pogoju neposrednega nanašanja dodali pogoj neobstoja izvedbenih ukrepov – uporabiti le za izpodbijanje aktov, ki sami po sebi – torej neodvisno od izvedbenih ukrepov – spreminjajo pravni položaj zadevne osebe.
- 12 Stranke so na obravnavi 6. februarja 2014 podale ustne navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča.
- 13 Tožeče stranke Splošnemu sodišču predlagajo, naj:
 - razglasi ničnost izpodbijanega sklepa, „specifično [ukrepov 13, 15, 16 in 17 iz akcijskega načrta“, ki je v prilogi k temu sklepu];
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 14 Komisija predlaga Splošnemu sodišču, naj:
 - tožbo zavrže kot nedopustno;
 - tožečim strankam naloži plačilo stroškov.
- 15 Tožeče stranke so na obravnavi pojasnile, da se tožba nanaša izključno na razglasitev ničnosti ukrepov 13, 15, 16 in 17 iz akcijskega načrta, ki je v prilogi k izpodbijanemu sklepu, kar je bilo zabeleženo v zapisniku obravnave.

Pravo

- 16 Komisija zatrjuje, da je ta tožba nedopustna, zlasti ker tožeče stranke, ki niso naslovniki izpodbijanega sklepa, niso dokazale, da imajo procesno upravičenje sprožiti postopek zoper ta sklep. Trdi, da tožeče stranke procesnega upravičenja nimajo na podlagi tretjega dela stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU, v skladu s katerim fizične ali pravne osebe lahko vložijo tožbe zoper „predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“. V zvezi s tem pojasnjuje, da izpodbijani sklep vsebuje izvedbene ukrepe. Poleg tega ugotavlja neobstoj neposrednega vpliva izpodbijanega

sklepa, saj naj bi akcijski načrt na pravni položaj lahko imel posledice le prek nacionalnih izvedbenih ukrepov, potrebnih za njegovo izvedbo. Nazadnje, trdi, da se izpodbijani sklep na tožeče stranke ne nanaša posamično.

- 17 Uvodoma je treba poudariti, da so tožeče stranke združenja, ki združujejo subjekte, ki opravljajo svojo dejavnost, konkretnije v sektorju ribištva, ter zastopajo interese teh subjektov.
- 18 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je dopustnost ničnostne tožbe združenja, ki je ustanovljeno za uresničevanje kolektivnih interesov skupine upravičencev, ne glede na lastne interese za vložitev tožbe, odvisna od vprašanja, ali lahko njegovi člani posamično vložijo to tožbo (glej sklep z dne 10. decembra 2004, EFCI/Parlament in Svet, T-196/03, ZOdl., EU:T:2004:355, točke od 41 do 43 ter navedena sodna praksa).
- 19 V obravnavani zadevi se tožeče stranke sklicujejo na procesno upravičenje, ki naj bi ga imeli tisti njihovi člani, ki so izvajalci v ribiškem sektorju v Italiji, natančneje ribiči, ki imajo dovoljenje italijanskih organov za lovljenje mečarice, pri čemer ne zatrjujejo drugega njim lastnega upravičenja za vložitev tožbe ter ne da bi takšno upravičenje izhajalo iz spisovnega gradiva.
- 20 Posledično je treba procesno upravičenje tožečih strank preučiti z vidika procesnega upravičenja njihovih članov, kot so predstavljeni v točki 19 zgoraj.
- 21 Poleg tega ni sporno, da je naslovnik izpodbijanega sklepa Italijanska republika in da tožeče stranke niso njegov naslovnik.
- 22 Najprej je treba presoditi, ali se tožeče stranke upravičeno sklicujejo na tretji del stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU, glede katerega je treba preučiti, ali ta del stavka velja, kadar izpodbijani akt sam po sebi ne spreminja pravnega položaja tožeče stranke.

Uporaba člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU ob neobstoju akta, ki sam po sebi spreminja pravni položaj tožeče stranke

- 23 Člen 263, četrti odstavek, PDEU določa, da „[f]izične ali pravne osebe lahko pod pogoji iz prvega in drugega odstavka vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“.
- 24 Prva dela stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU ustrezata temu, kar je bilo pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe določeno v členu 230, četrti odstavek, PES. Prvi del stavka naslovniku akta omogoča, da ga izpodbija, drugi del stavka pa pojasnjuje, da če fizična ali pravna oseba, ki vlaga ničnostno tožbo, ni naslovnik izpodbijanega akta, je tožba dopustna pod pogojem, da se akt na tožečo stranko neposredno in posamično nanaša (glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, ZOdl., EU:C:2013:625, točki 55 in 56).
- 25 Pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe bi lahko bila – če je imel predpis neposredne učinke na pravni položaj fizične ali pravne osebe, ne da bi potreboval izvedbene ukrepe – ta oseba prikrajšana za učinkovito sodno varstvo, če se ta akt ni posamično nanašal nanjo. Fizična ali moralna oseba bi namreč sodni nadzor nad tem aktom dosegla šele po tem, ko bi kršila določbe navedenega akta s sklicevanjem na njihovo nezakonnost v okviru postopkov, sproženih zoper njo pred nacionalnimi sodišči (sodba z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija, C-274/12 P, ZOdl., EU:C:2013:852, točka 27).
- 26 Da bi se odpravilo tako tveganje glede predpisov, je bil členu 263, četrti odstavek, PDEU z Lizbonsko pogodbo dodan tretji del stavka, s katerim so se omilili pogoji za dopustnost ničnostnih tožb, ki jih vložijo fizične in pravne osebe. Ta del namreč, ne da bi bila z njim dopustnost ničnostnih tožb

fizičnih in pravnih oseb pogojena s posamičnim nanašanjem, omogoča to pravno sredstvo v zvezi s „predpisi“, ki ne potrebujejo izvedbenih ukrepov in se na tožečo stranko neposredno nanašajo (zgoraj v točki 24 navedena sodba Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, EU:C:2013:625, točka 57).

- 27 Pojem „predpisi, ki [se neposredno in posamično nanašajo na fizično ali pravno osebo in ki ne vsebujejo] izvedbenih ukrepov“ v smislu člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU je torej treba razlagati glede na cilj te določbe, ki je, kot je razvidno iz ozadja njenega nastanka, v preprečevanju tega, da bi posameznik, na čigar pravni položaj ima akt neposredne učinke, bil prikrajšan za učinkovito sodno varstvo glede tega akta (zgoraj v točki 25 navedena sodba Telefónica/Komisija, EU:C:2013:852, točki 27 in 28).
- 28 Ob upoštavanju tega cilja pa je treba ugotoviti, da se tretji del stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU uporabi, le če izpodbijani akt sam po sebi – torej neodvisno od izvedbenih ukrepov – spreminja pravni položaj tožeče stranke.
- 29 Če namreč akt sam po sebi ne spreminja pravnega položaja tožeče stranke, se ta položaj spremeni, le če so glede te tožeče stranke sprejeti izvedbeni ukrepi. Tožeča stranka lahko torej izpodbija te ukrepe in v okviru takega izpodbijanja zatrjuje nezakonitost akta, ki ga ti ukrepi izvajajo, tako da ni mogoče šteti, da je prikrajšana za učinkovito sodno varstvo.
- 30 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je možnost izpodbijanja spornih ukrepov zagotovljena, če je za te ukrepe pristojna država članica, tako na podlagi določb Pogodbe kot sodne prakse Sodišča. Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU namreč določa, da države članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije. Podobno je Sodišče že presodilo, da morajo nacionalna sodišča notranja postopkovna pravila, ki urejajo pravna sredstva, razlagati in uporabljati čim bolj tako, da lahko fizične in pravne osebe pred sodišči izpodbijajo zakonitost vsake odločbe ali vsakega drugega nacionalnega ukrepa, s katerim je bil uporabljen splošni akt Unije, tako da se sklicujejo na njegovo neveljavnost (sodba z dne 25. julija 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Svet, C-50/00 P, Recueil, EU:C:2002:462, točka 42).
- 31 Zgoraj v točki 28 podana razlaga člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU, ki temelji na cilju te določbe, je podprta z dejstvom, da so avtorji Pogodbe v okviru te določbe pogoju neposrednega nanašanja dodali pogoj neobstoja izvedbenih ukrepov.
- 32 Pred preučitvijo skupnih učinkov teh dveh kumulativnih pogojev je treba opozoriti – najprej glede pogoja neposrednega nanašanja – da ni nobenega razloga, da bi se pogoj iz tretjega dela stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU razlagal drugače, kot se razlaga v drugem delu stavke iste določbe (sklepni predlogi generalne pravobranilke Kokott v zadevi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, ZOdl., EU:C:2013:21, točka 69, in v zadevi Telefónica/Komisija, C-274/12 P, ZOdl., EU:C:2013:204, točka 59). Pojma neposrednega nanašanja, kakor je bil nedavno uveden v tej določbi, nikakor ni mogoče razlagati ožje od pojma neposrednega nanašanja, kakor je bil naveden v členu 230, četrti odstavek, ES (sodba z dne 25. oktobra 2011, Microban International in Microban (Europe)/Komisija, T-262/10, ZOdl., EU:T:2011:623, točka 32).
- 33 Iz sodne prakse izhaja, da pogoj, da se mora sklep, zoper katerega je vložena tožba, na fizično ali pravno osebo neposredno nanašati, zahteva, da ima izpodbijani akt neposredne učinke na pravni položaj tožeče stranke in da naslovnikom tega akta, ki so zadalženi za njegovo izvedbo, ne dopušča nobene diskrecijske pravice (sodba z dne 22. marca 2007, Regione Siciliana/Komisija, C-15/06 P, ZOdl., EU:C:2007:183, točka 31).
- 34 Ta pogoj dejansko zajema dve različni predpostavki, in sicer odvisno od tega, ali izpodbijani akt sam po sebi – torej neodvisno od izvedbenih ukrepov – spreminja pravni položaj tožeče stranke ali ne.

- 35 V primeru prve predpostavke izpodbijani akt sam po sebi spreminja pravni položaj tožeče stranke. Za to gre zlasti, kadar je akt podrejen nacionalnim ukrepom, ki urejajo položaj tožeče stranke. Na tožečo stranko se torej nanaša tako neposredno kot ti nacionalni ukrepi ter se zanj šteje, da je „takoj izvršljiv“ in da se „neposredno uporablja“ za navedenega upravičenca (sodba z dne 1. julija 1965, Toepfer in Getreide-Import Gesellschaft/Komisija, 106/63 in 107/63, Recueil, EU:C:1965:65, str. 532 in 533).
- 36 Pod prvo predpostavko spadata tudi uredba, ki velja neposredno – brez posredovanja nacionalnih organov – in ki nedvomno in takoj vpliva na pravni položaj posameznikov, tako da jim omejuje njihove pravice ali da jim nalaga obveznosti (glej v tem smislu sodbo z dne 1. aprila 2004, Komisija/Jégo-Quéré, C-263/02 P, Recueil, EU:C:2004:210, točki 35 in 37), in sklep, če določa prepoved trženja snovi (zgoraj v točki 32 navedena sodba Microban International in Microban (Europe)/Komisija, EU:T:2011:623, točke 24, 28 in 34).
- 37 V primeru prve predpostavke se šteje, da je pogoj neposrednega nanašanja izpolnjen, ne da bi bila glede tega potrebna nadaljnja analiza.
- 38 V primeru druge predpostavke morajo biti za to, da ima izpodbijani akt učinke na pravni položaj posameznikov, nujno sprejeti izvedbeni ukrepi. Vendar se šteje, da je pogoj neposrednega nanašanja izpolnjen, če ta akt svojemu naslovniku nalaga obveznosti za izvedbo tega akta in če je ta naslovnik avtomatično zavezan sprejeti ukrepe, ki spreminjajo pravni položaj tožeče stranke (sodbe z dne 13. maja 1971, International Fruit Company in drugi/Komisija, od 41/70 do 44/70, Recueil, EU:C:1971:53, točke od 23 do 28; z dne 19. oktobra 2000, Italie in Sardegna Lines/Komisija, C-15/98 in C-105/99, Recueil, EU:C:2000:570, točka 36, in z dne 26. septembra 2000, Starway/Svet, T-80/97, Recueil, EU:T:2000:216, točki 61 in 62).
- 39 Poudariti je treba, da mora v primeru druge predpostavke izpodbijani akt – za to, da je pogoj neposrednega nanašanja lahko izpolnjen – nujno vsebovati izvedbene ukrepe glede tožeče stranke.
- 40 Tako je zaradi dejstva, da so avtorji Pogodbe glede tretjega dela stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU pogoj neposrednega nanašanja dodali pogoj neobstoja izvedbenih ukrepov, druga predpostavka nujno izključena s področja uporabe tega tretjega dela stavka.
- 41 Dodati je treba, da vprašanje, ali naslovnik izpodbijanega sklepa pri izvedbi izpodbijanega akta ima diskrecijsko pravico, ne vpliva na presojo pogoja obstoja izvedbenih ukrepov, saj je takšen obstoj zadosten za to, da se tretji del stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU ne more uporabiti (glej v tem smislu zgoraj v točki 25 navedeno sodbo Telefónica/Komisija, EU:C:2013:852, točka 35, in sklep z dne 9. septembra 2013, Altadis/Komisija, T-400/11, ZOdl., EU:T:2013:490, točka 47). Poleg tega, če bi se pojem izvedbenih ukrepov v smislu tretjega dela stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU nanašal le na izvedbene ukrepe, ki vključujejo izvajanje diskrecijske pravice, bi to paradoksalno povzročilo, da bi posameznik tožbo laže vložil le zoper predpise, na katere se ta določba nanaša, kot zoper posamične ukrepe, za katere je bil pogoj posamičnega nanašanja ohranjen. Vendar takšna razlaga ni v skladu z nameni avtorjev Pogodbe.
- 42 Iz navedenega izhaja, da se tretji del stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU lahko – tako z vidika cilja te določbe kot dejstva, da so avtorji Pogodbe pogoj neposrednega nanašanja dodali pogoj neobstoja izvedbenih ukrepov – uporabi le za izpodbijanje aktov, ki zadevajo prvo od dveh predpostavk, ki jih zajema pogoj neposrednega nanašanja (glej zgoraj točko 34), in sicer tisto, ki se nanaša na akte, ki sami po sebi – torej neodvisno od izvedbenih ukrepov – spreminjajo pravni položaj tožeče stranke.
- 43 Dalje, če akt sam po sebi ne spreminja pravnega položaja tožeče stranke, že ta ugotovitev zadošča za sklep, da se tretji del stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU ne uporabi, pri čemer v tem primeru ni treba preveriti, ali ta akt vsebuje izvedbene ukrepe glede tožeče stranke.
- 44 V tej zadevi je treba obravnavani položaj preučiti glede na te preudarke.

- 45 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je bil izpodbijani sklep sprejet na podlagi člena 102(4) Uredbe št. 1224/2009, ki določa, po eni strani, da Komisija lahko skupaj z zadevno državo članico pripravi akcijski načrt za odpravo pomanjkljivosti ribiškega nadzornega sistema te države, in po drugi strani, da zadevna država članica sprejme vse potrebne ukrepe za izvedbo akcijskega načrta, ki jo zadeva.
- 46 Svet se je s to določbo omejil na to, da je Komisijo pooblastil, da v sodelovanju s pristojnimi nacionalnimi organi pripravi akcijski načrt, ki ga sestavlja celota ukrepov, sprejetih na nacionalni ravni s strani teh organov, ter na to, da je potem ta načrt zavezujoč za te organe.
- 47 Iz člena 102(4) Uredbe št. 1224/2009 torej ne izhaja, da bi Komisija imela pristojnost za sprejemanje enostranskih aktov, ki bi se neposredno nanašali na izvajalce v ribiškem sektorju posamezne države članice.
- 48 V zvezi s tem je treba poudariti, da je člen 102 Uredbe št. 1224/2009, naslovljen „Nadaljnji ukrepi v zvezi s poročili o preverjanjih, neodvisnih inšpekcijskih pregledih in revizijah“, umeščen v naslov X te uredbe, naslovljen „Ocenjevanje in nadzor s strani Komisije“.
- 49 Ukrepi iz tega naslova – kot to izhaja iz prvega člena naslova X Uredbe št. 1224/2009, in sicer člena 96, naslovljenega „Splošna načela“ – imajo za cilj nadzor in ocenjevanje, kako države članice uporabljajo pravila skupne ribiške politike.
- 50 Sklep, sprejet na podlagi člena 102(4) Uredbe št. 1224/2009, torej zadnjega odstavka zadnjega člena naslova X navedene uredbe, pomeni torej sam zaključek nadzornih ukrepov in ocenjevanja, kako so države članice uporabile pravila skupne ribiške politike, in je do njega mogoče priti le s celoto ukrepov, ki jih mora država članica sprejeti, kadar ni spoštovala navedenih pravil. Kot izhaja iz Sporočila Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 14. novembra 2008 o predlogu Uredbe Sveta o oblikovanju nadzornega sistema Skupnosti za zagotovitev upoštevanja pravil skupne ribiške politike, je namen sprejetja akcijskega načrta dati državam članicam možnost, da izboljšajo stanje in odpravijo ugotovljene nepravilnosti.
- 51 Sklep, sprejet na podlagi člena 102(4) Uredbe št. 1224/2009, je tako treba razlikovati od posamičnih ali splošnih ukrepov, ki jih Komisija lahko sprejme na podlagi naslova XI, naslovljenega „Ukrepi, s katerimi se zagotovi, da države članice izpolnjujejo cilje skupne ribiške politike“, navedene uredbe. Na podlagi določb iz tega naslova lahko Komisija med drugim začasno zapre ribolov, na katerega vpliva neizpolnjevanje (člen 104), izvede odbitke od prihodnjih ribolovnih kvot države članice (člen 105), izvede odbitke od prihodnjega ribolovnega navora države članice (člen 106) ali celo, v primeru nujnosti, začasno prekine ribolovne dejavnosti plovil, ki plujejo pod zastavo zadevnih držav članic (člen 108).
- 52 Iz navedenega izhaja, da sklep, sprejet na podlagi člena 102(4) Uredbe št. 1224/2009, sam po sebi, torej neodvisno od izvedbenih ukrepov, ne spreminja pravnega položaja nobene fizične ali pravne osebe, razen države članice, na katero se nanaša. Sam po sebi torej, natančneje, ne spreminja pravnega položaja izvajalcev v ribiškem sektorju.
- 53 Ta neobstoj spremembe pravnega položaja posameznikov potrjujejo v obravnavani zadevi načini objave izpodbijanega sklepa. Ta sklep namreč ni bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije*, ampak je bil naslovljen samo na Italijansko republiko. Poleg tega je za ta sklep do 17. marca 2014 veljala oznaka „EU restricted“, kar je dodaten indic za to, da se ne nanaša na posameznike.
- 54 Poleg tega vsak ukrep iz akcijskega načrta, ki je v prilogi k izpodbijanemu sklepu, spremlja sprejetje ukrepa s strani pristojnih nacionalnih organov. Natančneje, glede ukrepov 13 in 15 je določeno sprejetje ministrske odredbe, glede ukrepov 16 in 17 pa sprejetje predloga o spremembi veljavne nacionalne zakonodaje. Vse to potrjuje, da izpodbijani sklep sam po sebi – torej neodvisno od izvedbenih ukrepov – ne more spreminjati pravnega položaja posameznikov.

- 55 Zato je treba na podlagi zgornjih preudarkov, zlasti tistih iz točk 42 in 43 te sodbe, presoditi, da se tožeče stranke ne morejo sklicevati na člen 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU, da bi utemeljile dopustnost svoje tožbe.
- 56 Zgornja ugotovitev se ponuja, ne da bi bilo treba določiti, ali izpodbijani sklep pomeni „predpis“ v smislu člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU. Prav tako ni treba preveriti, ali ta akt vsebuje izvedbene ukrepe glede tožečih strank ali njihovih članov, saj bi tak preizkus pomenil, da se Splošno sodišče navezuje na položaj osebe, ki se sklicuje na pravico do tožbe na podlagi te določbe, ne pa na položaj drugih upravičencev (zgoraj v točki 25 navedena sodba Telefónica/Komisija, EU:C:2013:852, točka 30).
- 57 Poleg tega tudi ob predpostavki, da Italijanska republika ne bi sprejela ukrepov, določenih v akcijskem načrtu, ki je v prilogi k temu sklepu, za kar se zdi, da so stranke potrdile na obravnavi, pravni položaj tožečih strank ali njihovih članov torej ne bi bil nikakor spremenjen ter se zanje ne bi moglo – v nasprotju s trditvami tožečih strank – šteti, da so prikrajšani za učinkovito sodno varstvo.
- 58 Dodati je treba, da – ker je na podlagi člena 102(4) Uredbe št. 1224/2009 Komisija pooblaščen samo za to, da v sodelovanju s pristojnimi nacionalnimi organi pripravi akcijski načrt, ki ga sestavlja celota ukrepov, sprejetih na nacionalni ravni s strani teh organov, ter za to, da potem poskrbi, da je ta načrt zavezujoč za te organe (glej točko 46 zgoraj) – tožeče stranke nepravilno trdijo, da bi italijanski upravni organi ali italijanska sodišča izpodbijani sklep uporabili neposredno ali prek tehnike skladne razlage izpodbijanega sklepa.
- 59 Poleg tega sklep – kakršen je izpodbijani sklep, ki sam po sebi, torej neodvisno od izvedbenih ukrepov, ne spreminja pravnega položaja nobene fizične ali pravne osebe, razen države članice, na katero se nanaša – ne more ustvarjati obveznosti za posameznika in se torej kot tak ne more uveljavljati proti njemu (glej po analogiji sklep z dne 7. julija 2014, Industrie Cartarie Tronchetti Ibérica/Komisija, T-244/13, EU:T:2014:644, točki 30 in 39).
- 60 Nazadnje, trditve tožečih strank, da bi italijanska sodišča lahko uporabila tehniko skladne razlage, ni mogoče sprejeti. Opozoriti je namreč treba, da je načelo skladne razlage nacionalnega prava nekoliko omejeno. Tako je obveznost nacionalnega sodišča, da se pri razlagi in uporabi upoštevni pravil nacionalnega prava sklicuje na vsebino direktive, omejena s splošnimi pravnimi načeli in ne more biti podlaga za razlago nacionalnega prava *contra legem* (sodba z dne 15. januarja 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, ZOdl., EU:C:2014:2, točka 39). Zato bodisi italijanske nacionalne določbe že vsebujejo obveznosti, določene v izpodbijanem sklepu, in v tem primeru izpodbijani sklep ne spreminja pravnega položaja tožečih strank ali njihovih članov bodisi nacionalne določbe ne vsebujejo takih obveznosti in v tem primeru italijanska sodišča ne morejo opraviti skladne razlage nacionalnega prava.

Posamično nanašanje tožečih strank

- 61 Opozoriti je treba, da tožeče stranke niso naslovniki izpodbijanega sklepa ter da se, kot je bilo poudarjeno (glej točko 55 te sodbe), ne morejo sklicevati na člen 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU.
- 62 Tožeče stranke so torej na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU upravičene do vložitve tožbe, le če se izpodbijani sklep nanje nanaša neposredno in posamično.
- 63 Glede drugega od teh pogojev je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da se subjekti, ki niso naslovniki sklepa, lahko sklicujejo na to, da se sklep nanje nanaša posamično, samo kadar vpliva nanje zaradi nekaterih njihovih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, ki jih razlikuje od vseh drugih subjektov in jih zato individualizira podobno kot samega naslovnika sklepa (sodbi z dne 15. julija 1963,

Plaumann/Komisija, 25/62, Recueil, EU:C:1963:17, str. 223; z dne 9. junija 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi/Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, ZOdl., EU:C:2011:368, točka 52, in zgoraj v točki 25 navedena sodba Telefónica/Komisija, EU:C:2013:852, točka 46).

- 64 Iz ustaljene sodne prakse je razvidno tudi, da možnost, da se bolj ali manj natančno opredeli število ali celo identiteta pravnih subjektov, za katere se ukrep uporablja, nikakor ne pomeni, da je treba za te subjekte šteti, da se ukrep posamično nanaša nanje, ker je ta uporaba izvedena na podlagi pravno ali dejansko objektivne situacije, ki je določena v zadevnem aktu (zgoraj v točki 25 navedena sodba Telefónica/Komisija, EU:C:2013:852, točka 47).
- 65 Ugotoviti je treba, da se izpodbijani sklep uporablja v objektivno določenih položajih in ima pravne učinke za kategorijo splošno in abstraktno določenih oseb.
- 66 Na prvem mestu je treba namreč ugotoviti, da se izpodbijani sklep, natančneje ukrepi 13, 15, 16 in 17, na člane tožečih strank nanaša le zaradi njihove objektivne lastnosti ribičev – ribičev mečarice, ki uporabljajo določene tehnike ribolova – in sicer enako kot na vse druge gospodarske subjekte, ki so dejansko ali potencialno v enakem položaju (glede sklepov, ki nalagajo obveznosti, podobne tistim, ki jih določa izpodbijani sklep, glej zgoraj v točki 36 navedeno sodbo Komisija/Jégo-Quérel, EU:C:2004:210, točka 46, in sklep z dne 14. februarja 2012, Federcoopescas in drugi/Komisija, T-366/08, EU:T:2012:74, točka 28).
- 67 Poleg tega med obravnavo ni bilo izpodbijano, da aktualni seznam plovil, ki plujejo pod italijansko zastavo in ki jim je dovoljen lov na mečarico, zajema več kot 7300 plovil, kar je še dodaten indic za dejstvo, da izpodbijani sklep ne more posamično vplivati na tožeče stranke ali njihove člane.
- 68 Na drugem mestu je treba namreč ugotoviti, da ni razvidno, da bi določba prava Unije Komisiji za sprejetje izpodbijanega sklepa nalagala postopek, v katerem bi bilo članom tožečih strank ali tožečim strankam omogočeno uveljavljanje morebitnih pravic. Tako pravo Unije glede izpodbijanega sklepa ni opredelilo posebnega pravnega položaja v korist gospodarskim subjektom, kakršni so člani tožečih strank ali tožeče stranke (zgoraj v točki 66 navedena sodba Komisija/Jégo-Quérel, EU:C:2004:210, točka 47).
- 69 Iz navedenega izhaja, da se izpodbijani sklep ne nanaša na zaprt krog oseb, ki so bile v trenutku njegovega sprejetja natančno določene in za katere bi Komisija imela namen odločiti o njihovih pravicah (sodba z dne 21. maja 1987, Union Deutsche Lebensmittelwerke in drugi/Komisija, 97/85, Recueil, EU:C:1987:243, točka 11).
- 70 Tudi ob predpostavki – ki pa ni dokazana – da bi se za izpodbijani sklep lahko štelo, da se nanaša na tožeče stranke ali njihove člane kot na skupino oseb, ki so bile prepoznane ali prepoznavne v času, ko je bil ta akt sprejet, in z merili, lastnimi članom te skupine, pa iz spisovnega gradiva nikakor ne izhaja, da bi se za tožeče stranke ali njihove člane lahko štelo, da so pridobili pravico, na katero bi se izpodbijani sklep lahko nanašal.
- 71 V zvezi s tem je treba opozoriti, da kadar se sklep nanaša na skupino oseb, ki so bile prepoznane ali prepoznavne ob sprejetju tega akta, in z merili, lastnimi članom skupine, se lahko ta akt na te osebe posamično nanaša, ker so del omejenega kroga gospodarskih subjektov. Del takega kroga so predvsem takrat, kadar sklep posega v pravice, ki so jih te osebe pridobile pred njegovo izdajo (sodbi z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM, C-125/06 P, ZOdl., EU:C:2008:159, točki 71 in 72, in z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija, C-133/12 P, ZOdl., EU:C:2014:105, točka 46).

- 72 V obravnavanem sporu je treba poudariti, da je cilj skupne ribiške politike zagotavljati izkoriščanje živih vodnih virov, ki ustvarja trajnostne gospodarske, okoljske in socialne pogoje (uvodna izjava 1 Uredbe št. 1224/2009). Uspeh te politike je odvisen od izvajanja učinkovitega sistema nadzora (uvodna izjava 2 Uredbe št. 1224/2009).
- 73 Ta sistem nadzora med drugim temelji na sistemu dovoljenja, določenega v naslovu III Uredbe št. 1224/2009, naslovljenem „Splošni pogoji za dostop do voda in virov“. Tako se na podlagi člena 6 navedene uredbe ribiško plovilo Unije lahko uporablja za komercialno izkoriščanje živih vodnih virov, le če ima veljavno dovoljenje za gospodarski ribolov. Podobno sme na podlagi člena 7 te uredbe ribiško plovilo Unije opravljati nekatere ribolovne dejavnosti, le če so navedene v njegovem veljavnem dovoljenju za ribolov.
- 74 Vendar pa se lahko dovoljenje za gospodarski ribolov začasno prekliče ali dokončno odvzame. V zvezi s tem člen 92 Uredbe št. 1224/2009 določa sistem točk. Na podlagi tega sistema se imetniku dovoljenja za gospodarski ribolov ob hudi kršitvi pravil skupne ribiške politike dodeli ustrezno število točk. Če skupno število tako dodeljenih točk doseže določen prag, se dovoljenje za gospodarski ribolov samodejno začasno prekliče ali odvzame. Glede dovoljenja za ribolov na podlagi člena 7 navedene Uredbe pa je treba ugotoviti, da se dovoljenje za ribolov ne izda, če zadevno plovilo nima dovoljenja za gospodarski ribolov ali če je bilo njegovo dovoljenje za gospodarski ribolov začasno preklicano ali odvzeto, ter da se dovoljenje za ribolov začasno prekliče, če je bilo dovoljenje za gospodarski ribolov začasno preklicano.
- 75 Poleg tega člen 108 Uredbe št. 1224/2009 določa možnost, da Komisija sprejme nujne ukrepe, ki med drugim zajemajo začasno prekinitev ribolovnih dejavnosti plovil, ki plujejo pod zastavo države članice.
- 76 Tako za ribiška plovila Unije glede dostopa do virov velja sistem dovoljenja, za katerega je značilna določena negotovost.
- 77 V zvezi s tem je Sodišče že presodilo, da pravica do ribolova in kvota, ki jo pristojna država članica dodeli za posamezno ribolovno sezono, zadevni osebi ne dajejo pravice, da lahko to kvoto izčrpa v vsakršnih okoliščinah (sodba z dne 14. oktobra 2014, Giordano/Komisija, C-611/12 P, ZOdl., EU:C:2014:2282, točka 48).
- 78 Ugotoviti je torej treba, da dodelitev dovoljenja za gospodarski ribolov ali dovoljenja za ribolov, na katero se sklicujejo tožeče stranke, ne omogoča tega, da bi se za imetnike teh dovoljenj štelo, da so imetniki prodobljene pravice v smislu sodne prakse, navedene zgoraj v točki 71.
- 79 Zato tožeče stranke nepravilno trdijo, da naj bi se izpodbijani sklep nanje ali na njihove člane nanašal posamično.
- 80 Iz navedenega izhaja, da tožeče stranke nimajo procesnega upravičenja sprožiti postopek zoper izpodbijani sklep.
- 81 Posledično – in ne da bi bilo treba določiti, ali so tožeče stranke upravičene zahtevati delno razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa – je treba ugotoviti, da je treba to tožbo vsekakor zavreči kot nedopustno.

Stroški

- 82 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker tožeče stranke niso uspele, se jim v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrže.**
- 2. Federazione nazionale delle cooperative della pesca (Federcoopesca), Associazione Lega Pesca in Associazione generale cooperative italiane settore agro ittico alimentare (AGCI AGR IT AL) se naloži plačilo stroškov.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 7. julija 2015.

Podpisi