



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto vijeće)

18. lipnja 2014.*

„Ribarstvo – Očuvanje ribolovnih resursa – Prekoračenje ribolovnih kvota za skušu u zonama VIII c, IX i X i u vodama EU-a u CECAF-u 34.1.1 dodijeljenih za 2010. godinu od strane Španjolske – Smanjenja ribolovnih kvota dodijeljenih za godine od 2011. do 2015. – Pravo na obranu – Pravna sigurnost – Legitimno očekivanje – Jednako postupanje“

U predmetu T-260/11,

Kraljevina Španjolska, koju su zastupali N. Díaz Abad i L. Banciella Rodríguez-Miñón, a potom M. Sampoll Pucurull i Banciella Rodríguez-Miñón, *abogados del Estado*,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju A. Bouquet, F. Jimeno Fernández i D. Nardi, u svojstvu agenata,

tuženik,

povodom zahtjeva za poništenje Uredbe Komisije (EU) br. 165/2011 od 22. veljače 2011. o smanjenju određenih kvota za izlov skuše dodijeljenih Španjolskoj za 2011. i naredne godine zbog prelova u 2010. (SL L 48, str. 11.),

OPĆI SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Prek, predsjednik, I. Labucka i V. Kreuschitz (izvjestitelj), suci,

tajnik: K. Andová, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. prosinca 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Službe Europske komisije su 2010. godine provele više misija provjere sustava ulova i nadzora kojim upravljaju španjolska tijela, od kojih je jedna provedena od 15. do 19. ožujka 2010. u Kantabriji i Baskijskoj zemlji (Španjolska).

* Jezik postupka: španjolski

- 2 Komisija je nakon predmetne misije provjere i uzimajući u obzir podatke koje su španjolska tijela dostavila u vezi s ribolovnom sezonom skuše u 2010. zaključila da je Kraljevina Španjolska za 19.621 tonu prekoračila kvote koje su joj za tu vrstu bile dodijeljene za 2010. godinu. Tako iz točke 3.8. izvještaja o misiji proizlazi da su od ožujka 2010., s 39.693 tone ulova, godišnje kvote za skušu od 24.604 tone prekoračene za 61%.
- 3 Komisija je dopisom od 12. srpnja 2010. španjolskim tijelima poslala izvještaj o misiji i pozvala ih da sastave svoja očitovanja.
- 4 Španjolska su tijela na taj poziv odgovorila dopisom od 20. srpnja 2010. Navedena tijela u okviru svojih očitovanja nisu osporavala količine koje je navela Komisija.
- 5 Dopisom od 20. srpnja 2010. upućenim španjolskome ministarstvu poljoprivrede, ribarstva i prehrane gospođa D., članica Komisije zadužena za ribarstvo i pomorstvo, istaknula je s jedne strane važnost ribolova skuše ne samo za Kraljevinu Španjolsku već i za cijelu Europsku uniju te da Komisiji praćenje i nadzor tog ribolova predstavljaju prioritet. S druge strane istaknula je nedostatnost nadzora nad španjolskom flotom koja sudjeluje u ribolovnoj sezoni skuše kao i poteškoće vezane uz dobivanje informacija od strane nadležnih španjolskih tijela koje su neophodne za ocjenu situacije jer ta tijela ne surađuju u dovoljnoj mjeri.
- 6 Gospođa D. je dopisom od 30. rujna 2010. upućenim španjolskom ministarstvu poljoprivrede, ribarstva i prehrane u biti ponovila problem vezan uz slučaj prelova skuše te navela da Komisija zadržava pravo upotrijebiti pravna sredstva kojima raspolaže kako bi osigurala strogo poštovanje prava Unije.
- 7 Dana 28. studenoga 2010. održan je sastanak kojem su prisustvovalе gospođa D. i gospođa A., španjolska ministrica okoliša, ruralnih i morskih područja, tijekom kojeg su raspravljale o pitanju prelova skuše. Tom je prilikom gospođa A. priznala načelo prema kojem prelovljene količine skuše trebaju biti vraćene, ali je izrazila želju da uvjeti povrata budu predmet daljnjih pregovora.
- 8 Dana 30. studenoga 2010. održan je sastanak između službi Komisije i predstavnika španjolskih tijela, s dnevnim redom u točki 4. kako slijedi:

„Ribolov skuše i oslića – povrat prelova procijenjenoga od 2009.

U ovoj će točki uprava MARE C iznijeti svoje procjene španjolskog prelova ta dva resursa od 2009., uz pokretanje rasprave i o pitanju dodijeljenog ribolovnog napora. Taj prelov predstavlja značajne količine za ta dva resursa. U tim okolnostima službe Komisije nemaju drugog izbora nego primijeniti odredbe Uredbe [(EZ) br. 1224/2009] o smanjenju kvota, odnosno članak 105. navedene uredbe [...]. Naše su službe spremne raspravljati sa španjolskim tijelima o uvjetima povrata na temelju tih odredbi.“

- 9 U zapisniku s tog sastanka, koji je upućen španjolskim tijelima, navedeno je između ostalog:

„Komisija upozorava da su bespredmetne rasprave koje se odnose na stav [Kraljevine] Španjolske da ne postoji pravni temelj za povrat prelova koji prethodi 2010. godini. Komisija ističe da je na temelju primjenjivih uredbi ovlaštena u 2011. smanjiti kvotu zbog prelova ostvarenoga u 2010., čija je količina procijenjena na iznos od otprilike 19.000 [tona]; primijenit će se faktor množenja iz članka 105. [Uredbe br. 1224/2009]. [Kraljevina] Španjolska navodi da prihvaća količine prelova koje koristi Komisija. Komisija osim toga pojašnjava da nije dužna savjetovati se s [Kraljevinom] Španjolskom o oblicima smanjenja zbog prelova (osim ako smanjenja namjerava provesti na resursima različitim od skuše). S druge strane, postupak savjetovanja iz Uredbe o kontroli predviđen je u svakom slučaju kad se radi o povratu zatraženom zbog ‚povijesnog‘ prelova. Komisija smatra da se primjenjuje nova Uredba o kontroli jer je postupak povrata započeo na temelju činjenice da je Komisija temeljem pouzdanih podataka utvrdila postojanje ‚povijesnog‘ prelova do kojeg je došlo u 2010.“

- 10 Gospođa D. je dopisom od 14. prosinca 2010. upućenim gospođi A. španjolska tijela u biti pozvala da se hitno posvete problemu prelova. Također je podsjetila da službe Komisije s navedenim tijelima surađuju u cilju određivanja stvarnih količina prelova i kako bi se kasnije osmislio mehanizam povrata, te radi utvrđivanja akcijskog plana koji bi ojačao španjolski sustav nadzora. U tom je smislu gospođa D. snažno preporučila da se ribolovna sezona skuše za 2011. otvori samo do iznosa od 50% kvote koja je Kraljevini Španjolskoj dodijeljena za tu godinu.
- 11 Kraljevina Španjolska je 21. prosinca 2010. donijela Orden ARM/3315/2010, de 21 de diciembre, por la que se modifica la Orden ARM/271/2010, de 10 de febrero, por la que se establecen los criterios para el reparto y la gestión de la cuota de caballa, y se regula su captura y desembarque (Odluku ARM 3315/2010 o izmjeni Odluke ARM 271/2010 od 10. veljače 2010. o utvrđivanju kriterija za raspodjelu i upravljanje kvotom za skušu i o uređivanju njezinog ulova i iskrcaja, BOE br. 310 od 22. prosinca 2010., str. 105.675., u daljnjem tekstu: Odluka ARM 3315/2010). Na temelju članka 2. stavka 2. Odluke ARM 3315/2010 ribolovna sezona skuše trebala je početi 15. veljače 2011.
- 12 Dana 11. siječnja 2011. održan je sastanak između službi Komisije i španjolskih tijela. Prema dnevnom redu predmet tog sastanka bila je analiza podataka o ulovu skuše od strane španjolske flote u sjeveroistočnom Atlantiku u razdoblju od 2002. do 2010. jer je u tom stoku najvjerojatnije došlo do prelova. Prema točki 1. tog dnevnog reda:

„Ribolov skuše i oslića – povrat prelova procijenjenoga od 2009.

U ovoj će točki uprava MARE C iznijeti svoje procjene španjolskog prelova ta dva resursa od 2009., uz postavljanje pitanja o problemu dodijeljenog ribolovnog napora. Taj prelov predstavlja značajne količine za ta dva resursa. U tim okolnostima službe Komisije nemaju drugog izbora nego primijeniti odredbe Uredbe o kontroli vezane uz smanjenje kvota, odnosno članak 105. navedene uredbe. Naše su službe spremne raspravljati sa španjolskim tijelima o uvjetima povrata na temelju tih odredbi.“

- 13 U zapisniku sa sastanka od 11. siječnja 2011., koji je upućen španjolskim tijelima, navedeno je između ostalog:

„Komisija upozorava da su bespredmetne rasprave koje se odnose na stav [Kraljevine] Španjolske da ne postoji pravni temelj za povrat prelova koji prethodi 2010. godini. Komisija ističe da je na temelju primjenjivih uredbi ovlaštena u 2011. smanjiti kvotu zbog prelova ostvarenoga u 2010., čija je količina procijenjena na iznos od otprilike 19.000 [tona]; primijenit će se faktor množenja iz članka 105. [Uredbe br. 1224/2009]. [Kraljevina] Španjolska navodi da prihvaća količine prelova koje koristi Komisija. Komisija osim toga pojašnjava da nije dužna savjetovati se s [Kraljevinom] Španjolskom o oblicima smanjenja zbog prelova (osim ako smanjenja namjerava provesti na resursima različitim od skuše). S druge strane, postupak savjetovanja iz Uredbe o kontroli predviđen je u svakom slučaju kad se radi o povratu zatraženom zbog ‚povijesnog‘ prelova. Komisija smatra da se primjenjuje nova Uredba o kontroli jer je postupak povrata započeo na temelju činjenice da je Komisija temeljem pouzdanih podataka utvrdila postojanje povijesnog prelova do kojeg je došlo u 2010.“

- 14 Dana 24. siječnja 2011. gospođa E., glavna direktorica Glavne uprave Komisije za pomorska pitanja i ribarstvo, i gospođa V. I., glavna tajnica za more u španjolskom ministarstvu okoliša, ruralnih i morskih područja, održale su sastanak na zahtjev potonje u vezi sa slučajem prelova skuše. Nakon tog sastanka gospođa V. I. je dopisom od 8. veljače 2011. gospođi E. kao prvo predložila da se odredi ukupna količina smanjenja, kao drugo da se poput „britanskog primjera“ utvrdi faktor smanjenja od 0,7, kao treće da se predvidi primjereno razdoblje od petnaest godina, kao četvrto da se uzimajući u obzir društvene i gospodarske razloge ne prekorači stopa smanjenja između 15 i 18%, kao peto da se utvrdi revizijska klauzula kako bi se nakon proteka polovine razdoblja, tj. nakon sedme ili osme godine ispitala situacija i kao šesto da se primijene prilagodbe potrebne za osiguranje poštovanja ukupne količine.

- 15 Dana 4. veljače 2011. održan je dvostrani sastanak kojem su prisustvovalе gospođe D. i A., tijekom kojeg je potonja obaviještena o namjeri Komisije da smanji kvote u razdoblju od dvije godine. Međutim, gospođa A. je zatražila određivanje dužeg razdoblja kako bi se uzele u obzir određene gospodarske okolnosti i interesi španjolske ribolovne flote, kojoj bi trebalo određeno vrijeme da se prilagodi mogućim posljedicama prelova i kasnijem smanjenju.
- 16 Potom su nadležne službe Komisije između svojih službi započele postupak savjetovanja o prijedlogu pobijane uredbe te predložile da se smanjenja raspodijele na razdoblje od četiri godine i progresivno povećava iznos tih smanjenja.
- 17 Tijekom telefonskog razgovora od 17. ili 18. veljače 2011. između gospođe K., članice ureda gospođe D., i gospođe A. potonja je zatražila da se predviđena smanjenja raspodijele na razdoblje od pet ili šest godina. Budući da se gospođa D. složila sa zahtjevom da se navedena smanjenja raspodijele na razdoblje od pet godina, postupak savjetovanja među službama spomenut u gornjoj točki 16. prekinut je 18. veljače te ponovno pokrenut 22. veljače 2011., kako bi se izmijenio Prilog prijedlogu pobijane uredbe.
- 18 Komisija je 22. veljače 2011. donijela Uredbu (EU) br. 165/2011 o smanjenju određenih kvota za izlov skuše dodijeljenih Španjolskoj za 2011. i naredne godine zbog prelova u 2010. (SL L 48, str. 11., u daljnjem tekstu: pobijana uredba), na temelju članka 105. stavaka 1. i 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1224/2009 od 20. studenoga 2009. o uspostavi sustava kontrole Zajednice za osiguranje sukladnosti s pravilima Zajedničke ribarstvene politike, o izmjeni uredbi (EZ) br. 847/96, (EZ) br. 2371/2002, (EZ) br. 811/2004, (EZ) br. 768/2005, (EZ) br. 2115/2005, (EZ) br. 2166/2005, (EZ) br. 388/2006, (EZ) br. 509/2007, (EZ) br. 676/2007, (EZ) br. 1098/2007, (EZ) br. 1300/2008, (EZ) br. 1342/2008 i o stavljanju izvan snage uredbi (EEZ) br. 2847/93, (EZ) br. 1627/94 i (EZ) br. 1966/2006 (SL L 343, str. 1., u daljnjem tekstu: Uredba o kontroli) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 1., str. 113.).
- 19 U uvodnoj izjavi 1. pobijane uredbe navedeno je da je „Španjolskoj dodijeljena ribolovna kvota za skušu u zonama VIII c, IX i X i [u] vodama [Unije] u CEEAF-u 34.1.1, i to Uredbom Vijeća (EU) br. 53/2010 [SL 2010, L 21, str. 1.] za 2010. godinu i Uredbom Vijeća (EU) br. 57/2011 [SL 2011, L 24, str. 1.] za 2011. godinu“.
- 20 U uvodnoj izjavi 3. pobijane uredbe navedeno je da je „Komisija prilikom unakrsnog nadzora podataka koje je [Kraljevina Španjolska] dostavila u vezi s ribolovom skuše u 2010. kako su bili zabilježeni i kako je o njima bila obaviještena u različitim stadijima vrijednosnog lanca, od ulova do prve prodaje, u njima otkrila nedosljednosti“, da su „[t]e nedosljednosti potvrđene putem brojnih revizija, provjera i inspekcija provedenih na temelju odredbi Uredbe [o kontroli] u Španjolskoj“ i da „su dokazi prikupljeni u okviru te istrage Komisiji omogućili utvrđenje da je ta država članica u 2010. za 19.621 [tonu] prekoračila svoju kvotu za skušu“.
- 21 Prema uvodnim izjavama 4. i 5. pobijane uredbe, s jedne strane „ako Komisija utvrdi da je država članica prekoračila ribolovne kvote koje su joj dodijeljene, smanjit će buduće kvote te države članice sukladno članku 105. stavku 1. Uredbe o [kontroli]“ i s druge strane „članak 105. stavak 2. navedene uredbe propisuje da će Komisija u sljedećoj godini ili sljedećim godinama smanjiti ribolovnu kvotu kojom predmetna država članica raspolaže, primjenom faktora množenja navedenih u tom stavku“.
- 22 Sukladno odredbama uvodne izjave 6. pobijane uredbe, „smanjenja koja će se primijeniti zbog prelova izvršenoga u 2010. veća su od kvote koja je [Kraljevini Španjolskoj] dodijeljena za 2011. za predmetni stok“.

23 Naposljetku, uvodna izjava 7. pobijane uredbe glasi kako slijedi:

„Stok skuše o kojem je riječ trenutačno se nalazi unutar sigurnih bioloških granica i prema znanstvenim mišljenjima u tom bi se stanju trebao održati i u bliskoj budućnosti. Neposredna i potpuna primjena smanjenja kvote za skušu dodijeljene [Kraljevini Španjolskoj] za 2011. dovela bi u toj godini do potpune zabrane tog ribolova. U posebnim okolnostima koje u tom slučaju prevladavaju, potpuna zabrana tog ribolova imala bi najvjerojatnije neproporcionalne društveno-gospodarske posljedice, kako za predmetni ribarski sektor tako i za prerađivačku industriju koja je s njime povezana. Uzimajući stoga u obzir ciljeve Zajedničke ribarstvene politike, u ovom se posebnom slučaju smatra prikladnim odrediti potrebna smanjenja radi povrata prekomjernih količina, u razdoblju od pet godina i to od 2011. do 2015. te ako je to potrebno, odrediti nova smanjenja kvote za skušu dodijeljene za godine koje slijede neposredno nakon tog razdoblja.“

24 Članak 1. pobijane uredbe propisuje da je „ribolovna kvota za skušu (*Scomber scombrus*) dodijeljena Španjolskoj za 2011. godinu u zonama VIII c, IX i X i [u] vodama [Unije] u CECAF-u 34.1.1 Uredbom (EU) br. 57/2011 smanjena na način koji je naveden u prilogu“. Jednako tako, članak 2. navedene uredbe propisuje da su „ribolovna kvota za skušu (*Scomber scombrus*) dodijeljena Španjolskoj u zonama VIII c, IX i X i [u] vodama [Unije] u CECAF-u 34.1.1 za godine od 2012. do 2015. i, ako je to potrebno, ribolovna kvota za isti stok koja može biti dodijeljena Španjolskoj za sljedeće godine, smanjene na način koji je naveden u prilogu“.

25 Prilog pobijanoj uredbi sadrži tablicu u kojoj se nalazi stupac pod nazivom „Razlika kvota/ulov (prelov)“, pod kojim se nalazi brojka „– 19 621 [tona] (79,7% kvote iz 2010.)“, iza koje se nalazi stupac koji iskazuje „faktor množenja sukladno članku 105. stavku 2. Uredbe o [kontroli] (prelov * 2)“ od „– 39 242 [tone]“, kao i stupci u kojima su predviđena smanjenja za godine od 2011. do 2015., odnosno 4.500 tona za 2011., 5.500 tona za 2012., 9.748 tona za 2013., 9.747 tona za 2014. i 9.747 tona za 2015. godinu „i, ako je to potrebno, [za] sljedeće godine“.

Postupak i zahtjevi stranaka

26 Kraljevina Španjolska pokrenula je ovaj postupak 19. svibnja 2011. tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda.

27 Kraljevina Španjolska od Općeg suda zahtijeva da:

- poništi pobijanu uredbu;
- Komisiji naloži snošenje troškova.

28 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

- odbije tužbu kao neosnovanu;
- Kraljevini Španjolskoj naloži snošenje troškova.

29 Budući da se sastav vijeća Općeg suda promijenio, sudac izvjestitelj je raspoređen u četvrto vijeće, kojem je slijedom toga dodijeljen ovaj predmet.

30 Na temelju izvještaja suca izvjestitelja Opći sud (četvrto vijeće) odlučio je otvoriti usmeni postupak.

- 31 Na raspravi održanoj 11. prosinca 2013. saslušana su izlaganja stranaka kao i njihovi odgovori na usmena pitanja Općeg suda. Opći sud je na raspravi odlučio ostaviti otvoren usmeni dio postupka kako bi Komisija mogla podnijeti sve relevantne informacije kojima bi mogla dokazati da su španjolska tijela bila saslušana prije donošenja pobijane uredbe, o načinu na koji je navedenom uredbom bilo predviđeno smanjenje ribolovne kvote za skušu, što je zabilježeno u zapisniku s rasprave.
- 32 Komisija je dopisom od 9. siječnja 2014. podnijela očitovanja i dodatne informacije.
- 33 Kraljevina Španjolska je dopisom od 28. siječnja 2014. podnijela očitovanja na navedeni Komisijin dopis.
- 34 Opći sud je odredio je da će se 4. veljače 2014. zatvoriti usmeni dio postupka.

Pravo

Sažetak razloga za poništenje

- 35 Kraljevina Španjolska u prilog tužbi navodi šest tužbenih razloga, i to kao prvo povredu članka 105. stavka 6. Uredbe o kontroli, kao drugo bitnu povredu oblika jer od Odbora za upravljanje nije zatraženo prethodno obrazloženo mišljenje u smislu članka 119. te uredbe, kao treće povredu prava na obranu, kao četvrto povredu načela pravne sigurnosti, kao peto povredu načela zaštite legitimnih očekivanja i kao šesto povredu načela jednakog postupanja.

Prvi tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu članka 105. stavka 6. Uredbe o kontroli

- 36 Kraljevina Španjolska tvrdi da je pobijana uredba nezakonita jer je donesena prije nego što je Komisija propisala detaljna pravila u smislu članka 105. stavka 6. Uredbe o kontroli, koji zahtijeva donošenje pravnih pravila za određivanje dotičnih količina. Osim toga, osporava da su odredbe članka 105. stavka 1. te uredbe dovoljno jasne i precizne i da ne zahtijevaju nijednu provedbenu mjeru. Činjenica da je člankom 105. stavkom 6. te uredbe propisano da se detaljna pravila „mogu“ donijeti ne znači da Komisija raspolaze diskrecijskom ovlašću za njihovo donošenje ili kako bi u tu svrhu izabrala između postupka iz članka 119. iste uredbe i nekog drugog postupka.
- 37 Komisija osporava argumente Kraljevine Španjolske i od Općeg suda zahtijeva da odbije ovaj tužbeni razlog.
- 38 Valja podsjetiti da članak 105. stavak 6. Uredbe o kontroli propisuje da se „detaljna pravila za primjenu ovog članka, a posebno pravila za određivanje dotičnih količina, mogu donijeti u skladu s postupkom iz članka 119.“, odnosno s postupkom na temelju članka 119. stavka 2. te uredbe, u vezi s člancima 4. do 7. Odluke Vijeća 1999/468/EZ od 28. lipnja 1999. o utvrđivanju postupaka za provedbu izvršnih ovlasti danih Komisiji (SL L 184, str. 23.), kako je izmijenjena Odlukom Vijeća 2006/512/EZ od 17. srpnja 2006. (SL L 200, str. 11.).
- 39 Osim toga, članak 119. Uredbe o kontroli, pod naslovom „Postupak Odbora“, glasi:
- „1. Komisiji pomaže Odbor osnovan na temelju članka 30. Uredbe (EZ) br. 2371/2002.
2. Ako se upućuje na ovaj članak, primjenjuju se članci 4. i 7. Odluke 1999/468/EZ.
- [...]“

- 40 Naime, upotreba izraza „mogu“ u članku 105. stavku 6. Uredbe o kontroli dokazuje s jedne strane da Komisija raspolaže diskrecijskom ovlašću u vezi s načelnim pitanjem treba li prijedlog za donošenje detaljnih pravila u tom smislu podnijeti nadležnom odboru (vidjeti osobito članak 4. stavak 2. prvu rečenicu Odluke 1999/468) i s druge strane da ta diskrecijska ovlast obuhvaća i mogućnost Komisije da u tu svrhu izabere između različitih predmeta i sredstava obuhvaćenih navedenom uredbom. Naime, samo je takvo tumačenje u skladu s činjenicom da članak 105. stavak 6. primjerom („posebno“) propisuje mogućnost – a ne obvezu – donošenja detaljnih pravila „za određivanje dotičnih količina“.
- 41 Kraljevina Španjolska pritom polazi od pogrešne pretpostavke tvrdeći da je Komisija bila dužna donijeti detaljna pravila kako bi mogla upotrijebiti sredstva kojima raspolaže na temelju članka 105. stavaka 1. i 2. Uredbe o kontroli jer opseg Komisijine ovlasti i kriteriji koji uređuju upotrebu tih sredstava najviše ovise o samom tekstu navedenih odredbi.
- 42 Valja dakle provjeriti jesu li te odredbe dovoljno jasne, precizne i bezuvjetne kako bi ih Komisija mogla izravno primjenjivati na dotične države članice.
- 43 Sukladno odredbama članka 105. stavaka 1. i 2. Uredbe o kontroli:

„1. Ako Komisija utvrdi da je država članica premašila kvote koje su joj dodijeljene, Komisija će smanjiti buduće kvote te države članice.

2. Ako u određenoj godini država članica prelovi kvotu, dodijeljeni dio ili udio koji joj je za određeni stok ili skupinu stokova na raspolaganju za tu godinu, Komisija će joj u sljedećoj godini ili sljedećim godinama smanjiti godišnju kvotu, dodijeljeni dio ili udio, i to primjenom faktora množenja u skladu sa sljedećom tablicom:

| Količina prelova u odnosu na dopušteni iskrcaj | Faktor množenja |
|--|-----------------|
| Do uključivo 5% | Prelov * 1,0 |
| Od 5% do uključivo 10% | Prelov * 1,1 |
| Od 10% do uključivo 20% | Prelov * 1,2 |
| Od 20% do uključivo 40% | Prelov * 1,4 |
| Od 40% do uključivo 50% | Prelov * 1,8 |
| Svaki daljnji prelov veći od 50% | Prelov * 2,0 |

Međutim, u svim slučajevima u kojima prelov u odnosu na dopušteni iskrcaj iznosi 100 [t] ili manje primjenjuje se smanjenje jednako prelovu * 1,00.“

- 44 U tom pogledu potrebno je ustvrditi da je, suprotno onomu što ističe Kraljevina Španjolska, tekstom članka 105. stavka 1. Uredbe o kontroli propisana dužnost Komisije u smislu da je ona, kad utvrdi da je neka država članica prekoračila ribolovnu kvotu, dužna smanjiti buduće ribolovne kvote te države članice („smanjit će“). Isto tako, ni članak 105. stavak 2. te uredbe Komisiji ne dodjeljuje diskrecijsku ovlast u odnosu na posljedice tog prelova „u određenoj godini“, već joj propisuje dužnost da „[predmetnoj državi članici] u sljedećoj godini ili sljedećim godinama smanji godišnju kvotu“ („smanji“) primjenom faktora množenja koji je unaprijed određen prema stopi utvrđenog prelova („primjenom“). Usto, iz toga proizlazi da je, kao što to ističe Komisija, ukupni iznos smanjenja koji će se primijeniti rezultat preciznog računskog izračuna, čiji su parametri – odnosno stopa prelova i faktor množenja – točno propisani tom odredbom, tako da Komisija ne raspolaže marginom prosudbe za utvrđivanje njihovih najviših vrijednosti. Komisija u tom kontekstu diskrecijskom ovlašću raspolaže samo u odnosu na način na koji namjerava raspodijeliti smanjenja na „godišnju kvotu, dodijeljeni dio

ili udio [dotične države članice] u sljedećoj godini ili sljedećim godinama“, tj. u odnosu na raspodjelu u vremenu kao i na određenje razdoblja tijekom kojeg se ta smanjenja trebaju primjenjivati kako bi se postigla propisana najviša vrijednost.

- 45 Slijedi da su odredbe članka 105. stavaka 1. i 2. Uredbe o kontroli, osobito one koje se odnose na izračun ukupnog iznosa smanjenja koje će se primijeniti, dovoljno jasne, precizne i bezuvjetne te pogodne za neposrednu primjenu od strane Komisije.
- 46 Zato se Kraljevina Španjolska pogrešno poziva na povredu navodne bezuvjetne obveze Komisije da donese detaljna pravila, uključujući i pravila za određivanje dotičnih količina, kao prethodnog uvjeta da bi mjere smanjenja donesene na temelju članka 105. stavaka 1. i 2. Uredbe o kontroli bile zakonite.
- 47 Stoga prvi tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan, a da pritom nije potrebno odlučiti o drugim argumentima koje stranke ističu u ovom kontekstu.

Drugi tužbeni razlog, koji se odnosi na bitnu povredu oblika

- 48 Tim tužbenim razlogom Kraljevina Španjolska u biti ističe da je pobijana uredba postupovno nezakonita zato što Komisija prije nego što ju je donijela nije pribavila obrazloženo mišljenje Odbora za upravljanje u skladu s postupkom iz članka 119. Uredbe o kontroli.
- 49 Kraljevina Španjolska Komisiji u biti prigovara što je odstupila od postupka koji je uobičajeno vodila kad je riječ o kažnjavanju država članica zbog prelova. Suprotno toj praski, donijela je pobijanu uredbu a da prethodno nije dobila obrazloženo mišljenje Odbora za upravljanje, tijela kojem predmetne države članice mogu podnijeti svoja očitovanja i pred kojim mogu štiti svoje interese, zbog čega je došlo do bitne povrede oblika. Osim toga, Kraljevina Španjolska osporava relevantnost Komisijinog razlikovanja dvaju različitih sustava smanjenja na temelju članka 105. Uredbe o kontroli, i to s jedne strane „redovnog“ postupka (stavci 2., 3. i 5. tog članka) i s druge strane „povijesnog“ postupka (stavak 4. tog članka), koji jedini podliježe postupku Odbora i zahtijeva savjetovanje s predmetnom državom članicom. Isto tako smatra da je pogrešna tvrdnja prema kojoj se stavak 6. članka 105. Uredbe o kontroli odnosi samo na stavak 4. tog članka. Činjenica da se detaljna pravila mogu donijeti „posebno za određivanje količina [...]“ dokazuje da se stavak 6. odnosi na određivanje tih količina na temelju svakog stavka tog članka.
- 50 Komisija osporava argumente Kraljevine Španjolske i od Općeg suda zahtijeva da odbije taj tužbeni razlog.
- 51 U tom smislu valja istaknuti da odredbe članka 105. stavaka 1. i 2. Uredbe o kontroli, na kojima se isključivo temelji pobijana uredba, ne predviđaju postupak savjetovanja s Odborom za upravljanje u smislu stavka 6. tog članka, u vezi s člankom 119. iste uredbe. Kao što to ispravno podsjeća Komisija, samo stavak 4. članka 105. predviđa takav postupak kao i prethodno savjetovanje s dotičnom državom članicom kada je riječ o „odbijanju kvota od budućih kvota te države članice“ kad je ona „u prethodnim godinama prelovala svoju kvotu [...]“, što Komisija opisuje kao „povijesna“ smanjenja koja se odnose na nekoliko godina. S druge strane, smanjenja na temelju članka 105. stavka 2. Uredbe o kontroli odnose se samo na prelov kvote „u određenoj godini“ i ne mogu se stoga smatrati „povijesnima“ u tom smislu.
- 52 Međutim, ni posebni postupak iz članka 105. stavka 5. Uredbe o kontroli, koji se ne primjenjuje u ovom slučaju, koji Komisiju ovlašćuje da „u sljedećoj godini ili godinama smanji kvote za druge stoke ili skupine stokova koji su na raspolaganju [toj] državi članici na istom zemljopisnom području ili imaju istu komercijalnu vrijednost“ kada toj državi članici „kvota više nije na raspolaganju ili joj nije na raspolaganju u dovoljnoj mjeri“ za resurs u kojem je došlo do prelova, ne propisuje provođenje postupka iz članka 119. navedene uredbe i stoga prethodno savjetovanje s Odborom za upravljanje, već samo savjetovanje s dotičnom državom članicom.

- 53 U tom kontekstu valja pojasniti da i sam članak 140. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 404/2011 od 8. travnja 2011. o detaljnim pravilima za provedbu Uredbe 1224/2009 (SL L 112, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 1., str. 163.), koji je stupio na snagu nakon donošenja pobijane uredbe i koji stoga nije primjenjiv u ovom slučaju, Komisiji propisuje samo obvezu savjetovanja s dotičnom državom članicom kad namjerava smanjiti kvote na temelju članka 105. stavaka 4. i 5. Uredbe o kontroli, a da pritom ne spominje postupak Odbora u smislu članka 119. te uredbe.
- 54 Stoga argument Kraljevine Španjolske prema kojem postupak savjetovanja u smislu članka 119. Uredbe o kontroli treba provesti u okviru svakog postupka koji rezultira donošenjem mjera smanjenja u smislu članka 105. navedene uredbe ne nalazi svoj temelj ni u tekstu navedenog članka ni u svojem pravnom okviru. Kraljevina Španjolska ne može se pozivati ni na argument da se stavak 6. potonjeg članka odnosi na „određivanje dotičnih količina“ za svaki stavak tog članka, pa da Komisija mora donijeti detaljna pravila za sve slučajeve iz tih stavaka. Kao što je navedeno u gornjim točkama 38. do 47., s jedne strane članak 105. stavak 6. te uredbe Komisiji dodjeljuje diskrecijsku ovlast u vezi s donošenjem takvih detaljnih pravila i s druge su strane odredbe članka 105. stavaka 1. i 2. te uredbe, osobito one koje se odnose na izračun ukupnog iznosa smanjenja koje će se primijeniti, dovoljno jasne, precizne i bezuvjetne te pogodne za neposrednu primjenu.
- 55 Naposljetku, u dijelu u kojem Kraljevina Španjolska Komisiji prigovara da je odstupila od postupka koji uobičajeno vodi, posebice od postupka koji je prethodio donošenju Uredbe (EU) br. 1004/2010 od 8. studenoga 2010. o smanjenju određenih ribolovnih kvota za 2010. zbog prelova u prethodnoj godini (SL L 291, str. 31.), taj argument treba odbiti kao bespredmetan u ovom kontekstu jer bi taj prigovor mogao biti najrelevantniji u okviru četvrtog, petog i šestog tužbenog razloga, koji se odnose na povredu načela pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja i jednakog postupanja. Međutim, kao što to ističe Komisija, ni iz normativnog dijela ni iz obrazloženja navedene uredbe ne proizlazi da je njezinom donošenju prethodilo savjetovanje s Odborom za upravljanje.
- 56 Stoga drugi tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Treći tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu prava na obranu

- 57 Kraljevina Španjolska u biti smatra da mjere smanjenja trebaju biti donesene uz poštovanje svih postupovnih jamstava koja dotičnoj državi članici omogućuju obranu, pa tako i prava na saslušanje koje se uobičajeno izvršava u postupku pred Odborom za upravljanje. U tom je pogledu Kraljevina Španjolska, pozivajući se na presudu Općeg suda od 21. studenoga 2012., Španjolska/Komisija (T-76/11), na raspravi pojasnila da odustaje od tvrdnje da su mjere smanjenja imale karakter „kazne“. Međutim, nitko se sa španjolskim tijelima nije savjetovao o uvjetima pod kojima smanjenja treba provesti, kao što su maksimalne godišnje stope smanjenja, razdoblje povrata i postojeći društveno-gospodarski uvjeti za ocjenu svrsishodnosti progresivnog ili linearnog smanjenja. Naime, sama činjenica da Kraljevina Španjolska ne osporava količine koje dokazuju prelov skuše u 2010. ne znači da prihvaća povrat pod bilo kojim uvjetima.
- 58 Naposljetku, Kraljevina Španjolska je odustala od svojeg prigovora prvi put iznesenoga u replici, koji se odnosi na činjenicu da je Komisija povrijedila njezino pravo na obranu, propustivši joj predložiti smanjenje kvote za druge stokove ili skupine stokova na temelju članka 105. stavka 5. Uredbe o kontroli, što je zabilježeno u zapisniku s rasprave.
- 59 Komisija osporava argumente Kraljevine Španjolske i od Općeg suda zahtijeva da odbije taj razlog.
- 60 Kraljevina Španjolska se ovim tužbenim razlogom poziva na povredu svojeg prava na obranu, s obzirom na to da španjolska tijela nisu bila propisno saslušana prije donošenja pobijane uredbe o načinima provedbe smanjenja koja su određena, odnosno o primjeni kriterija „smanjenja kvote [...] u

sljedećoj godini ili sljedećim godinama“ u smislu članka 105. stavka 2. Uredbe o kontroli. S druge strane Kraljevina Španjolska ne osporava da je bila propisno obaviještena i saslušana u odnosu na ostale kriterije predviđene u stavcima 1. i 2. članka 105. te uredbe.

- 61 Kao što je navedeno u gornjoj točki 44., Komisija raspolaže diskrecijskom ovlašću u vezi s pitanjem hoće li i na koji način namjerava raspodijeliti smanjenja na „kvote [...] u sljedećoj godini ili sljedećim godinama“ u smislu članka 105. stavka 2. Uredbe o kontroli, tj. u odnosu na raspodjelu navedenog smanjenja u vremenu kao i određenje razdoblja tijekom kojeg se ona trebaju primjenjivati kako bi se postigla propisana najviša vrijednost. Iz uvodne izjave 7. pobijane uredbe proizlazi da je Komisija u ovom slučaju koristila tu diskrecijsku ovlast imajući u vidu više kriterija, i to osobito činjenicu da se predmetni stok skuše „[nalazi] unutar sigurnih bioloških granica“ i da bi se prema znanstvenim mišljenjima u tom stanju mogao „održati i u bliskoj budućnosti“ kao i neprikladnost „neposredne i potpune primjene smanjenja kvote za skušu dodijeljene za 2011. [Kraljevini Španjolskoj]“ jer bi ona „dovela do potpune zabrane tog ribolova u 2011.“ i stoga najvjerojatnije do „neproporcionalnih društveno-gospodarskih posljedica, kako za predmetni ribarski sektor tako i za prerađivačku industriju koja je s njime povezana“.
- 62 Valja podsjetiti na ustaljenu sudsku praksu prema kojoj, kao što potvrđuju članci 41., 47. i 48. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, pravo na obranu koje uključuje i pravo na saslušanje zauzima posebno mjesto i širok opseg u pravnom poretku Unije jer se to pravo mora primjenjivati u svakom postupku koji može rezultirati donošenjem akta koji negativno utječe na prava neke osobe. Usto se poštovanje tog prava nameće i kada primjenjivi propis izričito ne predviđa takvu formalnost. Tako pravo na saslušanje jamči svakoj osobi mogućnost da korisno i učinkovito iznese svoje stajalište tijekom administrativnog postupka i prije donošenja odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese (vidjeti u tom smislu presudu Suda od 22. studenoga 2012., M. M., C-277/11, t. 81. do 87. i navedenu sudsku praksu; vidjeti također presude Suda od 29. lipnja 1994., Fiskano/Komisija, C-135/92, Zb., str. I-2885., t. 39. i t. 40.; od 24. listopada 1996., Komisija/Lisrestal i dr., C-32/95 P, Zb., str. I-5373., t. 21. i od 9. lipnja 2005., Španjolska/Komisija, C-287/02, Zb., str. I-5093, t. 37.). Stoga imajući u vidu njegov karakter temeljnog i općeg načela prava Unije, primjena načela prava na obranu ne može biti isključena ni ograničena odredbom pravnog propisa i njegovo poštovanje mora stoga biti osigurano, kako u slučaju potpunog nepostojanja posebnog pravnog propisa tako i u slučaju kad postoji pravni propis koji o navedenom načelu ne vodi računa (vidjeti u tom smislu presudu Općeg suda od 19. lipnja 1997., Air Inter/Komisija, T-260/94, Zb., str. II-997, t. 60.).
- 63 Osim toga, u slučaju kad institucije Unije raspolažu diskrecijskom ovlašću – kao što raspolaže Komisija na temelju članka 105. stavka 2. Uredbe o kontroli (vidjeti gornju točku 61.) – još je od veće važnosti poštovanje jamstava koja pravni poredak Unije dodjeljuje u administrativnim postupcima. Među tim jamstvima nalazi se osobito i obveza nadležne institucije da pažljivo i nepristrano ispita sve relevantne elemente konkretnog predmeta, pravo zainteresirane osobe da iznese svoje stajalište kao i pravo da nadležno tijelo dostatno obrazloži odluku. Samo tako sudac Unije može provjeriti jesu li bili prisutni činjenični i pravni elementi o kojima ovisi izvršavanje diskrecijske ovlasti (vidjeti presude Suda od 21. studenoga 1991., Technische Universität München, C-269/90, Zb., str. I-5469., t. 14.; od 22. studenoga 2007., Španjolska/Lenzing, C-525/04 P, Zb., str. I-9947., t. 58. i od 6. studenoga 2008., Nizozemska/Komisija, C-405/07 P, Zb., str. I-8301., t. 56.).
- 64 Slijedom toga, područje primjene prava na saslušanje kao načela i temeljnog prava pravnog poretka Unije otvoreno je kad administracija namjerava donijeti akt koji negativno utječe na prava neke osobe, odnosno akt koji može nepovoljno utjecati na interese pojedinca ili dotične države članice jer njegova primjena ne ovisi o postojanju izričitog pravila koje je sekundarnim pravom predviđeno u tu svrhu. Važno je istaknuti da smanjenja koja su određena pobijanom uredbom predstavljaju akte koji negativno utječu na prava Kraljevine Španjolske, time što sadrže značajna smanjenja godišnjih ribolovnih kvota koje su joj dodijeljene najmanje za razdoblje od 2011. do 2015. Osim toga, Komisija

je u ovom slučaju u okviru izvršavanja svoje diskrecijske ovlasti na temelju članka 105. stavka 2. Uredbe o kontroli odredila iznose navedenih smanjenja kao i razdoblje tijekom kojeg se ona moraju primjenjivati.

- 65 Upravo u odnosu na tu sudsku praksu valja ocijeniti je li Komisija u ovom slučaju poštovala pravo španjolskih tijela na saslušanje u vezi s načinima provedbe predviđenih smanjenja, uključujući i određivanje njihovog godišnjeg iznosa i njihovu raspodjelu u vremenu.
- 66 Kao prvo, nesporno je da je Komisija nakon misija provedenih u Španjolskoj u vezi s ribolovnom sezonom skuše u 2010. s jedne strane španjolska tijela propisno obavijestila o svojim zaključcima prema kojima je Kraljevina Španjolska za 19.621 tonu prekoračila kvote koje su joj za tu vrstu bile dodijeljene za 2010. godinu i da su od ožujka 2010. s ulovljene 39.693 tone godišnje kvote skuše od 24.604 tone prekoračene za 61%, a s druge je strane navedena tijela pozvala da sastave svoja očitovanja, u okviru kojih su ona propustila osporiti količine koje je utvrdila Komisija (vidjeti gornje točke 2. i 3.). Isto tako Komisija se imajući u vidu tu situaciju, najkasnije od srpnja 2010., žalila na nedostatak suradnje od strane španjolskih tijela u tom pogledu i zatražila da joj se dostave informacije neophodne za ocjenu situacije (vidjeti gornju točku 5.).
- 67 Kao drugo, iz točke 4. dnevnog reda sastanka od 30. studenoga 2010. i iz točke 1. dnevnog reda sastanka od 11. siječnja 2011. proizlazi da su službe Komisije bile „spremne raspravljati sa španjolskim tijelima o uvjetima povrata na temelju [...] odredbi“ članka 105. Uredbe o kontroli (vidjeti gornje točke 8. i 12.).
- 68 Kao treće, iako je Komisija u zapisnicima s gore navedenih sastanaka navela da nije dužna savjetovati se sa španjolskim tijelima „o oblicima smanjenja zbog prelova“ (vidjeti gornje točke 9. i 13.), iz informacija i dokumenata koje je Komisija podnijela nakon rasprave, čiji sadržaj kao takav Kraljevina Španjolska nije osporavala, osobito proizlazi da su tijekom razdoblja od kraja studenoga 2010. do otprilike polovine veljače 2011., dakle prije donošenja pobijane uredbe, službe Komisije i navedena tijela bili u stalnom kontaktu u vezi s konkretnom provedbom ukupne količine smanjenja kako ju je odredila Komisija i prihvatila Kraljevina Španjolska (vidjeti gornje točke 7. do 17.). Točnije, nakon sastanka od 24. siječnja 2011. između gospođe E. i gospođe V. I., potonja je dala nekoliko prijedloga osobito u vezi s faktorom smanjenja, primjerenim razdobljem na koje smanjenja treba raspodijeliti i stopom smanjenja koja bi bila primijenjena (vidjeti gornju točku 14.). Usto, nakon što je 4. veljače 2011. na dvostranom sastanku s gospođom D. obaviještena o namjeri Komisije da smanjenja primjeni u razdoblju od dvije godine, gospođa A. je zatražila produženje tog razdoblja kako bi se uzele u obzir određene gospodarske okolnosti i interesi španjolske ribolovne flote, kojoj bi trebalo određeno vrijeme da se prilagodi mogućim posljedicama prelova i kasnijem smanjenju (vidjeti gornju točku 15.). Osim toga, nakon odluke nadležnih službi Komisije da u Prilogu prijedlogu pobijane uredbe predlože raspodjelu smanjenja na razdoblje od pet godina i da se iznos tih smanjenja progresivno povećava, gospođa A. je zatražila da se predviđena smanjenja raspodijele na razdoblje od pet ili šest godina. Taj je zahtjev doveo do prekida postupka savjetovanja među službama Komisije između 18. i 22. veljače 2011. i do produženja navedenog razdoblja na pet godina, kao što je propisano u Prilogu pobijanoj uredbi (vidjeti gornje točke 16. i 17.).
- 69 Tako iz naprijed navedenih elemenata proizlazi da su španjolska tijela još jedanput imala i iskoristila priliku da učinkovito iznesu svoje stajalište i da su tijekom razdoblja između srpnja 2010. i veljače 2011. stvarno bila u mogućnosti dostaviti sve relevantne informacije, osobito u pogledu društveno-gospodarske situacije španjolskog ribarskog sektora, kako bi Komisiji omogućila izvršavanje njezine diskrecijske ovlasti na temelju članka 105. stavka 2. Uredbe o kontroli, pa čak i da su mogla utjecati na ishod.
- 70 Iz toga slijedi da je pravo Kraljevine Španjolske na saslušanje u ovom slučaju bilo poštovano.

- 71 U tom pogledu ne može se prihvatiti argument Kraljevine Španjolske prema kojem je Komisija trebala formalno saslušati španjolska tijela o pitanju mjera smanjenja, kako su one predviđene u pobijanoj uredbi.
- 72 Najprije valja istaknuti, kao što navodi Komisija, da za razliku od stavaka 4. i 5. članka 105. Uredbe o kontroli, u vezi s člankom 140. Provedbene uredbe br. 404/2011 (vidjeti gornju točku 53.), stavci 1. i 2. članka 105. Uredbe o kontroli ne propisuju izričito obvezu Komisije da se putem formalnog saslušanja savjetuje s dotičnom državom članicom o predviđenim mjerama smanjenja prije njihovog donošenja, a još manje obvezu Komisije da se putem formalnog saslušanja savjetuje s dotičnom državom članicom o načinima njihove provedbe.
- 73 Nadalje, imajući u vidu okolnosti navedene u gornjim točkama 66. do 69., Kraljevina Španjolska ne može valjano isticati da zbog toga što nije bila formalno saslušana od strane Komisije nije bila u mogućnosti, i po potrebi nakon savjetovanja s ribarskim sektorom, dati prikladne prijedloge koji su mogli utjecati na sadržaj pobijane uredbe. Naime, u slučaju poput onoga u ovom predmetu, kad dotična država članica ne osporava ukupnu količinu smanjenja koja će se primijeniti, pravo na saslušanje ne zahtijeva da Komisija dotičnoj državi članici da priliku da se izjasni o točnim količinama smanjenja koje namjerava primijeniti u pobijanom aktu i raspodijeliti na više godina kako bi se postigla propisana najviša vrijednost. S druge strane, nakon što je u ovom slučaju prihvatila obvezu da vrati navedenu ukupnu količinu kvota i na temelju svoje obveze lojalne suradnje, koja proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a, Kraljevina Španjolska je bila obvezna na vlastitu inicijativu i pravodobno dostaviti sve relevantne informacije za to pitanje kako bi Komisija mogla primjereno i uz potpuno poznavanje predmeta izvršavati svoju diskrecijsku ovlast na temelju članka 105. stavka 2. Uredbe o kontroli. Međutim, španjolska tijela nisu dokazala da su tijekom administrativnog postupka iskoristila uzastopne prilike kako bi ispunila svoju obvezu lojalne suradnje i kako bi dala takve relevantne informacije, i to neovisno o činjenici da su bila upoznata s važnošću tih pitanja za ribarski sektor i da je Komisija smanjenja koja su bila potrebna najprije predvidjela raspodijeliti na razdoblje koje je znatno kraće od pet godina. Naposljetku, Kraljevina Španjolska nije pojasnila je li se i u kojoj mjeri savjetovala sa španjolskim ribolovnim sektorom o načinu na koji bi u vremenu trebalo raspodijeliti ukupnu količinu smanjenja koja su određena, iako je s tom količinom bila upoznata od srpnja 2010. (vidjeti gornju točku 3.).
- 74 U tim uvjetima Kraljevina Španjolska Komisiji ne može prigovoriti da je povrijedila njezino pravo na obranu time što nije formalno saslušala španjolska tijela o smanjenjima koja su naposljetku utvrđena u pobijanoj uredbi.
- 75 Slijedom navedenoga, ovaj tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Četvrti tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu načela pravne sigurnosti

- 76 Kraljevina Španjolska u biti tvrdi da mjere smanjenja koje su joj određene pobijanom uredbom, posebice njezinim člankom 2., ne odgovaraju zahtjevima jasnoće, preciznosti i sigurnosti. Naime, Komisija je, prisvajajući si poprilično široku diskrecijsku ovlast i koristeći izraz „ako je to potrebno“, zadržala mogućnost da smanjenja u budućnosti svojevoljno poveća i da ih raspodijeli na neodređeno razdoblje, umjesto da utvrdi predvidljive kriterije koji bi osigurali da smanjenja kvota kojima svake godine raspolaže ne prekoračuju određenu najvišu vrijednost. U tom pogledu Kraljevina Španjolska podsjeća da takva ovlast nema pravnog temelja i da ju je Komisija izvršavala bez detaljnih pravila potvrđenih u okviru postupka Odbora i stoga bez sudjelovanja svih država članica. Takva je međutim situacija protivna načelu pravne sigurnosti.
- 77 Komisija osporava argumente Kraljevine Španjolske i od Općeg suda zahtijeva da odbije taj tužbeni razlog.

- 78 U skladu s tvrdnjama Komisije, potrebno je ustvrditi da sukladno odredbama članka 105. stavaka 1. i 2. Uredbe o kontroli Prilog pobijanoj uredbi sadrži precizan izračun smanjenja koja će se primijeniti na temelju podataka koje španjolska tijela nisu osporavala i uz primjenu relevantnog faktora množenja, čija je najviša vrijednost od 39.242 tone jasno naznačena u šestom stupcu tablice. Osim toga, kao što izričito proizlazi iz sedmog do jedanaestog stupca navedene tablice, taj je ukupni iznos smanjenja razdijeljen na pet različitih iznosa ($4.500 + 5.500 + 9.748 + 9.747 + 9.747 = 39.242$), raspoređenih na godine od 2011. do 2015. Naposljetku, kao što je to pojašnjeno u uvodnoj izjavi 7. pobijane uredbe i kao što je Komisija pojasnila u svojim pismenima, izraz „ako je to potrebno“ naveden u stupcu koji se odnosi na 2015. godinu ne može za učinak imati povećanje ukupnog iznosa smanjenja određenoga tom uredbom, već Komisiji jedino služi za to da zadrži mogućnost da tako određena smanjenja u idućim godinama nadopuni u slučaju da kvote (još nepoznate) koje trebaju biti dodijeljene Kraljevini Španjolskoj za godine od 2011. do 2015. ne budu dostatne da se izvrši predviđeno smanjenje. Drugim riječima, smanjenje od 9.747 tona, koje je predviđeno za 2015. godinu, Komisija namjerava prenijeti na „sljedeće godine“ samo ako bi se takvo smanjenje pokazalo, makar i djelomično, potrebnim za dostizanje najviše ukupne vrijednosti smanjenja od 39.242 tone, koje joj je određeno.
- 79 Stoga se ne može prihvatiti argument Kraljevine Španjolske prema kojem je Komisija zadržala ovlast da svojevoljno poveća najvišu vrijednost iznosa predviđenih smanjenja.
- 80 Tako se u pogledu regulatornog pristupa opisanoga u gornjoj točki 78., čiji su učinci dovoljno jasni, precizni i predvidljivi (vidjeti u tom smislu presudu Suda od 7. lipnja 2005., VEMW i dr., C-17/03, Zb., str. I-4983., t. 80. i navedenu sudsku praksu) i koji španjolskim tijelima omogućuje da se dostatno upoznaju s opsegom obveza koje su im određene u pogledu smanjenja (vidjeti u tom smislu i analogijom presudu Suda od 29. travnja 2004., Sudholz, C-17/01, Zb., str. I-4243., t. 34. i navedenu sudsku praksu), ne može prihvatiti tužbeni razlog koji se odnosi na povredu načela pravne sigurnosti.
- 81 Slijedom navedenoga, ovaj tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Peti tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu načela legitimnog očekivanja

- 82 Prema mišljenju Kraljevine Španjolske pobijana uredba koja je donesena 22. veljače 2013. i koja je stupila na snagu 23. veljače 2013. značajno je poremetila provedbu odredbi Odluke ARM 271/2010, na temelju kojih je 15. veljače 2011. već bila započela ribolovna sezona skuše (vidjeti gornju točku 11.). Međutim, priprema tog nacionalnog propisa zahtijevala je dugo razdoblje savjetovanja s dotičnim sektorom i Komisija je naposljetku obaviještena o prijedlogu te odluke sukladno članku 46. Uredbe Vijeća (EZ) br. 850/98 od 30. ožujka 1998. o očuvanju ribolovnih resursa putem tehničkih mjera za zaštitu nedoraslih morskih organizama (SL L 125, str. 1.). Međutim takav je pristup osobito protivan načelu zaštite legitimnih očekivanja. Kraljevina Španjolska u biti pojašnjava da premda ribolovne kvote ili mogućnosti nisu nepromjenjiva subjektivna prava, navedene kvote ipak predstavljaju posebne dozvole za izvršavanje ribolovnih aktivnosti u određenom trenutku i da su navedene mogućnosti stvarne, odredive i količinski odredive za konkretno razdoblje, tako da „postaju konkretna prava koja su dodijeljena u određenom trajanju“. Međutim, ta su ribolovna prava ili mogućnosti *a posteriori* izmijenjena pobijanom uredbom, što je dovelo do povrede načela zaštite legitimnih interesa nositelja navedenih prava ili mogućnosti.
- 83 Komisija osporava argumente Kraljevine Španjolske i od Općeg suda zahtijeva da odbije ovaj tužbeni razlog.
- 84 Prema ustaljenoj sudskoj praksi pravo pozivanja na načelo zaštite legitimnih očekivanja ima svaki pojedinac kod kojeg je institucija Unije stvorila utemeljena očekivanja. Međutim, pravo pozivanja na to načelo pretpostavlja ispunjenje triju kumulativnih uvjeta. Kao prvo, administracija Unije mora zainteresiranoj osobi dati precizna, bezuvjetna i sukladna jamstva, koja proizlaze iz ovlaštenih i pouzdanih izvora. Kao drugo, ta jamstva moraju biti takva da kod subjekta kojem su upućena stvore

legitimno očekivanje. Kao treće, dana jamstva moraju biti u skladu s primjenjivim pravnim pravilima (vidjeti presude Općeg suda od 18. lipnja 2010., Luksemburg/Komisija, T-549/08, Zb., str. II-2477., t. 71. i navedenu sudsku praksu i od 27. rujna 2012., Applied Microengineering/Komisija, T-387/09, t. 57. i 58. i navedenu sudsku praksu; vidjeti također u tom smislu presudu Suda od 17. ožujka 2011., AJD Tuna, C-221/09, Zb., str. I-1655., t. 71. i 72.).

- 85 U ovom slučaju potrebno je ustvrditi da se Kraljevina Španjolska nije pozvala ni na jedno precizno, bezuvjetno i sukladno jamstvo u smislu gore navedene sudske prakse koje bi moglo opravdati tvrdnju da je u odnosu na nju došlo do povrede načela zaštite legitimnih očekivanja. S druge strane, nesporno je da su španjolska tijela u ranom stadiju administrativnog postupka bila obaviještena o tome da Komisija namjerava primijeniti smanjenja na temelju članka 105. Uredbe o kontroli zbog prelova predmetnih ribolovnih kvota tijekom 2010. godine (vidjeti gornje točke 6. do 9.) i da su njezine službe dopisom od 14. prosinca 2010., odnosno prije donošenja Odluke ARM 271/2010, španjolska tijela čak i upozorile na sljedeće donošenje mjera smanjenja te da im je preporučila da ribolovnu sezonu skuše u 2011. odobre samo u maksimalnom razmjeru od 50% dodijeljene kvote (vidjeti gornje točke 10. i 11.). U tim okolnostima Kraljevina Španjolska Komisiji stoga ne može prigovoriti da je kod nje stvorila utemeljena očekivanja u vezi sa zadržavanjem ribolovnih kvota za skušu od 2011. godine, a da pritom nije potrebno odlučiti o pitanju jesu li te kvote predstavljale „stečena prava“ dotičnih gospodarskih subjekata koji se bave ribolovom.
- 86 Osim toga, čak i pod pretpostavkom da se Kraljevina Španjolska u ovom slučaju namjerava pozvati na povredu legitimnih očekivanja gospodarskih subjekata koji se bave ribolovom i kad bi taj razlog bio dopušten, on se ne može prihvatiti.
- 87 Naime, u tom pogledu valja podsjetiti da, iako je mogućnost pozivanja na zaštitu legitimnih očekivanja kao temeljnog načela prava Unije dana svakom gospodarskom subjektu kod kojeg je institucija stvorila utemeljena očekivanja, ostaje činjenica da kad pažljiv i razborit gospodarski subjekt može predvidjeti donošenje neke mjere Unije koja može utjecati na njegove interese, on se ne može pozivati na to načelo kad ta mjera bude donesena. Štoviše, gospodarski subjekti ne mogu imati legitimna očekivanja da će postojeća situacija koju institucije Unije mogu izmijeniti u okviru svoje diskrecijske ovlasti biti zadržana, i to posebice u području kao što je Zajednička ribarstvena politika, čiji je cilj stalna prilagodba ovisno o promjenama u gospodarskoj situaciji (vidjeti u tom smislu presude Suda od 10. rujna 2009., Plantanol, C-201/08, Zb., str. I-8343., t. 53. i navedenu sudsku praksu i AJD Tuna, već citiranu u t. 84. gore, t. 73.; presudu Općeg suda od 19. listopada 2005., Cofradía de pescadores „San Pedro de Bermeo“ i dr./Vijeće, T-415/03, Zb., str. II-4355., t. 78.).
- 88 Naposljetku, iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da se subjekt koji je počinio očitu povredu propisa koji su na snazi ne može pozivati na povredu načela zaštite legitimnih očekivanja (vidjeti u tom smislu presudu Suda od 12. prosinca 1985., Sideradria/Komisija, 67/84, Zb., str. 3983., t. 21. i rješenje Suda od 25. studenoga 2004., Vela i Tecnagrind/Komisija, C-18/03 P, t. 117. do 119.; vidjeti presudu Općeg suda od 9. travnja 2003., Forum des migrants/Komisija, T-217/01, Zb., str. II-1563., t. 76. i navedenu sudsku praksu). Međutim potrebno je ustvrditi da u ovom slučaju takvu očitu povredu predstavlja prelov – od strane španjolskih gospodarskih subjekata koji se bave ribolovom – ribolovnih kvota skuše dodijeljenih Kraljevini Španjolskoj za 2010. godinu Uredbom Vijeća (EU) br. 53/2010 od 14. siječnja 2010. o utvrđivanju za 2010. ribolovne mogućnosti za određene riblje stokove i skupine ribljih stokova, koje su primjenjive u vodama EU-a te, za plovila EU-a, u vodama gdje su potrebna ograničenja ulova i o izmjeni uredbi (EZ) br. 1359/2008, (EZ) br. 754/2009, (EZ) br. 1226/2009 i (EZ) br. 1287/2009 (SL L 21, str. 1. i 55.), koji španjolska tijela nisu osporavala.
- 89 Imajući u vidu sva prethodna razmatranja, ovaj tužbeni razlog treba dakle odbiti kao neosnovan.

Šesti tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu načela jednakog postupanja

- 90 Kraljevina Španjolska Komisiji prigovara da je prema njoj nejednako postupala u odnosu na Irsku i Ujedinjenu Kraljevinu Velike Britanije i Sjeverne Irske, unatoč postojanju usporedivih situacija. U tom smislu podsjeća da se u uvodnoj izjavi 7. pobijane uredbe spominje s jedne strane opasnost od neproporcionalnih društveno-gospodarskih posljedica kako za predmetni ribarski sektor tako i za prerađivačku industriju koja je s njime povezana i s druge strane potrebu koja iz toga proizlazi, a to je da se smanjenja primijene u razdoblju od pet godina i to od 2011. pa do 2015., kao i mogućnost primjene novih smanjenja u sljedećim godinama, ako je to potrebno. Kriterij opasnosti od društveno-gospodarskih posljedica bio je prije uzet u obzir i prilikom donošenja Uredbe Komisije (EZ) br. 147/2007 od 15. veljače 2007. o prilagodbi nekih ribljih kvota od 2007. do 2012. godine sukladno članku 23. stavku 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2371/2002 o očuvanju i održivom iskorištavanju ribolovnih resursa u okviru Zajedničke ribarstvene politike (SL L 46, str. 10.), kad je riječ o smanjenjima kvota za skušu dodijeljenih Irskoj i Ujedinjenoj Kraljevini, čija je maksimalna vrijednost iznosila 15% godišnje kvote. Međutim Komisija u pobijanoj uredbi, unatoč sličnom obrazloženju i postojanju usporedive situacije, nije primijenila istu maksimalnu vrijednost, već postotak godišnjeg odbitka veći od 15%, što predstavlja neopravdanu diskriminaciju. Kraljevina Španjolska dodaje da je Uredba br. 147/2007 za razliku od pobijane uredbe bila donesena u okviru postupka Odbora i da su predmetne države članice imale priliku izjasniti se o kriterijima smanjenja, kao što to potvrđuje njezina uvodna izjava 13., iako navedeni odbor nije u roku donio mišljenje. Kako nije saslušala španjolska tijela, Komisija nije uzela u obzir nijedan kriterij značajan za španjolski ribolov koji bi omogućio određivanje relevantnih situacija u cilju pravilne primjene načela jednakog postupanja. U svakom slučaju, kriterij opasnosti od društveno-gospodarskih posljedica primijenjen je na jednak način na situacije Irske i Ujedinjene Kraljevine s jedne i Kraljevine Španjolske s druge strane. Zato je Komisija u pobijanoj uredbi osobito bila dužna primijeniti istu maksimalnu vrijednost godišnjeg smanjenja od 15%.
- 91 Komisija poriče da je povrijedila načelo jednakog postupanja u odnosu na Kraljevinu Španjolsku jer se situacije na koje se ona poziva očito razlikuju kako s činjeničnoga tako i s pravnoga gledišta.
- 92 Najprije valja istaknuti da su prvi, drugi i treći tužbeni razlog, koji se odnose na bitnu povredu oblika, odbijeni kao neosnovani, tako da treba odbiti i argumente Kraljevine Španjolske iznesene u tom istom smislu, kako su ponovljeni u prilog ovom tužbenom razlogu.
- 93 Točnije, kad je riječ o navodnoj povredi načela jednakog postupanja, valja podsjetiti da to opće načelo prava Unije nalaže da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano. Usto, povreda tog načela zbog različitog postupanja pretpostavlja da se radi o usporedivim situacijama u odnosu na sve elemente koji ih karakteriziraju. Elemente koji karakteriziraju različite situacije i stoga njihov usporediv karakter treba osobito odrediti i ocijeniti u odnosu na predmet i svrhu akta Unije koji pravi navedenu razliku. Osim toga, moraju se uzeti u obzir i načela i ciljevi područja na koje se akt odnosi (vidjeti u tom smislu presude Suda od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, Zb., str. I-9895., t. 23., 25. i 26. i navedenu sudsku praksu te od 12. svibnja 2011., Luksemburg/Parlament i Vijeće, C-176/09, Zb., str. I-3727., t. 31. i 32.).
- 94 U ovom slučaju potrebno je ustvrditi da ni s pravnog ni s činjeničnog gledišta situacije koje su dovele do donošenja pobijane uredbe i Uredbe br. 147/2007 nisu bile ni jednake ni slične kako bi se opravdalo jednako postupanje Komisije u njima.
- 95 Naime s pravnoga gledišta Uredba br. 147/2007 temeljila se na članku 23. stavku 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2371/2002 od 20. prosinca 2002. o očuvanju i održivom iskorištavanju ribolovnih resursa u okviru Zajedničke ribarstvene politike (SL L 358, str. 59.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 3., str. 38.), koji je zamijenjen člankom 105. Uredbe o kontroli [vidjeti njezin članak 121. stavak 2. točku (b)], i bila je namijenjena određivanju takozvanih „povijesnih“ smanjenja zbog prelova

ribolovnih kvota za skušu od 2001. do 2005. godine osobito od strane Ujedinjene Kraljevine, što je situacija koju trenutačno uređuje članak 105. stavak 4. iste uredbe, koji nije primjenjiv u ovom slučaju. S druge strane, Komisija u ovom slučaju čak nije ni bila ovlaštena upotrijebiti tu odredbu, s obzirom na to da je utvrđeni prelov spadao u područje primjene članka 105. stavka 2. navedene uredbe, koji se odnosi na prelov kvote u samo jednoj „određenoj godini“.

- 96 Osim toga valja istaknuti da suprotno kriterijima koji su vrlo detaljno propisani člankom 105. stavkom 2. Uredbe o kontroli, koji propisuje dužnost Komisije u vezi s izračunom točnih iznosa smanjenja koja se moraju primijeniti (vidjeti gornju točku 44.), članak 23. stavak 4. prvi podstavak Uredbe br. 2371/2002, čiji tekst u bitnome odgovara tekstu članka 105. stavka 1. Uredbe o kontroli, uključuje – po svojoj općoj naravi i zbog činjenice da u ostalim odredbama Uredbe br. 2371/2002 ne postoje dodatna pojašnjenja – dodjelu široke diskrecijske ovlasti Komisiji u vezi s određivanjem navedenog iznosa i njegovog izračuna. Usto, Komisija je upravo u izvršavanju te diskrecijske ovlasti ocijenila svrhovitim izmijeniti korektivni faktor koji se primjenjuje i ograničiti smanjenja ribolovne kvote dodijeljene predmetnoj državi članici predviđena za razdoblje od 2007. do 2012. na 15% godišnje (vidjeti uvodne izjave 7. i 11. Uredbe br. 147/2007). Međutim, takav pristup pravno nije bio moguć na temelju članka 105. stavka 2. Uredbe o kontroli, koji je Komisija primijenila u ovom slučaju.
- 97 Stoga Kraljevina Španjolska iako samo zbog pravnih razloga pogrešno tvrdi da su situacije uređene pobijanom uredbom i Uredbom br. 147/2007 bile u najmanju ruku usporedive i da je Komisija u njezinom slučaju na temelju načela jednakog postupanja morala primijeniti isti postotak smanjenja od 15%.
- 98 U tim uvjetima, čak i da, kao što to Kraljevina Španjolska tvrdi, društveno-gospodarska situacija ribolovne industrije u dotičnim državama članicama jest bila u najmanju ruku usporediva, a za što Kraljevina Španjolska ne daje nijedan detaljan dokaz, Komisija u pogledu obveznih kriterija iz članka 105. stavka 2. Uredbe o kontroli nije imala pravo primijeniti jednaku metodu izračuna smanjenja kao što je ona postojeća u okviru Uredbe br. 147/2007, koja se temeljila na članku 23. stavku 4. prvom podstavku Uredbe br. 2371/2002.
- 99 Slijedom toga, budući da predmetne situacije nisu usporedive i da je u njima Komisija različito postupala, tužbeni razlog koji se odnosi na povredu načela jednakog postupanja treba odbiti kao neosnovan, a da pritom nije potrebno odlučiti o drugim argumentima koje su stranke u tom kontekstu iznijele.
- 100 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, tužbu valja u cijelosti odbiti.

Troškovi

- 101 Sukladno odredbama članka 87. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, ako je takav zahtjev postavljen.
- 102 Budući da Kraljevina Španjolska u cijelosti nije uspjela sa svojim tužbenim razlozima i da je Komisija postavila takav zahtjev, Kraljevini Španjolskoj valja naložiti snošenje vlastitih troškova kao i troškova Komisije.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (četvrto vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Kraljevina Španjolska snosit će vlastite troškove kao i troškove Europske komisije.**

Prek

Labucka

Kreuschitz

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 18. lipnja 2014.

Potpisi

Sadržaj

| | |
|--|----|
| Okolnosti spora | 1 |
| Postupak i zahtjevi stranaka | 5 |
| Pravo | 6 |
| Sažetak razloga za poništenje | 6 |
| Prvi tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu članka 105. stavka 6. Uredbe o kontroli | 6 |
| Drugi tužbeni razlog, koji se odnosi na bitnu povredu oblika | 8 |
| Treći tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu prava na obranu | 9 |
| Četvrti tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu načela pravne sigurnosti | 12 |
| Peti tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu načela legitimnog očekivanja | 13 |
| Šesti tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu načela jednakog postupanja | 15 |
| Troškovi | 16 |