Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Т. ĆАРЕТА
представено на 15 юни 2023 година [1]

Дело C-330/22

Friends of the Irish Environment CLG
срещу
Minister for Agriculture, Food and the Marine,
Ирландия,
Attorney General

(Преюдициално запитване, отправено от High Court (Висш съд, Ирландия)

„Преюдициално запитване — Валидност — Обща политика в областта на рибарството — Член 43, параграф 2 ДФЕС — Регламент (ЕС) 1380/2013 — Регламент (ЕС) 2019/472 — Определяне на възможностите за риболов — Общи допустими квоти за улов над максималния устойчив улов — Свобода на преценка на Съвета по член 43, параграф 3 ДФЕС — Регламент (ЕС) 2020/123“

I. Въведение

1. В многобройни древни ирландски митове и легенди отеква името на духа на океаните — Manannán mac Lir (Манан мак Лир). Могъщ военачалник, за когото вълните били колесница, той бил смятан и за преуспяващ земеделец в „морските равнини“. Вместо добитък и овце стадата му били рибните пасажи. Във водите около Ирландия реколтата му била толкова изобилна, че когато през 1863 г. и 1885 г. една след друга кралски комисии изследват риболовната промишленост, водещите ихтиолози от онова време стигат до заключението, че този риболов е „неизчерпаем“ [2].

2. Уви, не са били прави. Рибните запаси не са вечен самовъзстановяващ се ресурс, независим от човешкото влияние. Както научихме през този век, рибните запаси изискват внимателно управление, за да се осигури оцеляването им. Това е същността на искането на жалбоподателя по делото. Всъщност доводът на тази страна е, че Регламент (ЕС)

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] Вж. *Roney*, J.B. [Mis-]managing Fisheries on the West Coast of Ireland in the Nineteenth Century, Humanities, vol. 8(1), № 4, 2019, p. 10, където се цитира първият британски систематичен морски зоолог, член на Кралската комисия от 1885 г., със следните думи: „с някои изключения, фауната в открито море, поради своето естество и среда, изглежда до голяма степен независима от влиянието на човека. […] Природата почти винаги изпълнява своите собствени закони и като правило в морето те са извън влиянието на човека“. Вж. също *Roberts*, C. The Unnatural History of the Sea — Island Press, 2007, p. 142, 143, 157 (където се констатира, че кралските комисии и от 1863 г., и от 1885 г. по същество също са подкрепили заключението за неограничен риболов).

2020/123[3], с който се определят възможностите за риболов за 2020 г., въвежда ограничения на риболова за някои запаси във водите около Ирландия[4] над нивата, които са устойчиви в дългосрочен план[5]. В защита на доводите си жалбоподателят се позовава главно на основното законодателство, установяващо общата политика в областта на рибарството (наричана по-нататък „ОПР“)[6]. В този акт законодателят на Съюза определя 2020 г. като последния момент, след който уловът на *всички* запаси във водите на Съюза трябва да се извършва на устойчиви равнища.

3. От правна гледна точка обаче настоящото дело не повдига въпроса дали определените от Съвета нива са устойчиви или не. Не това е въпросът, по който трябва да се произнесе Съдът. Делото на жалбоподателя се отнася по-скоро до съществуването и границите на свободата на преценка на Съвета при определянето на възможностите за риболов във водите на Съюза съгласно член 43, параграф 3 ДФЕС. За да отговори на този въпрос относно компетентността, Съдът ще трябва също така да разплете свързания с него въпрос за това доколко основните цели на ОПР могат да бъдат засегнати от специфично за отделна област и за отделна материя законодателство в този отрасъл.

II. Обстоятелствата по делото и преюдициалните въпроси

4. Всяка година Съветът разпределя възможностите за риболов между държавите членки въз основа на предвидим дял от запасите за всеки вид риба във водите на Съюза. Тези индивидуални дялове са известни като общ допустим улов (наричан по-нататък „ОДУ“). При определянето и разпределянето на годишните ОДУ Съветът е длъжен да действа в рамките на целта на ОПР, така както е посочена в основния регламент за ОПР.

5. Член 2 от основния регламент за ОПР изброява редица цели, в съответствие с които следва да действа ОПР. В параграф 1 от него се отбелязва, наред с другото, че ОПР „гарантира, че дейностите, свързани с риболова и аквакултурите, са екологично устойчиви в дългосрочен план“. След това параграф 2 обяснява в своята първа алинея, че при изпълнението на ОПР Европейският съюз „има за цел да гарантира, че експлоатацията на живите морски биологични ресурси осигурява възстановяването и поддържането на популациите на улавяните видове над нивата, позволяващи максимален устойчив улов“. В неговата втора алинея се посочва, че „когато е възможно, нивото на максимален устойчив улов трябва да бъде постигнато до 2015 г., като *за всички запаси* трябва да бъде постигнато *най-късно до 2020 г.* чрез постепенно постъпателно нарастване“ (наричана по-нататък „целта за МУУ за 2020 г.“)[7].

[3] Регламент на Съвета от 27 януари 2020 година за определяне за 2020 г. на възможностите за риболов на определени рибни запаси и групи от рибни запаси, приложими във водите на Съюза, както и за риболовните кораби на Съюза в някои води извън Съюза (ОВ L 25, 2020 г., стр. 1) (наричан по-нататък „Регламентът за 2020 г.“).

[4] По-конкретно тези видове и риболовни райони са: „атлантическа треска (*Gadus morhua*) в участък 6.a (Западна Шотландия)“ (публикувано на 28 юни 2019 г.), „атлантическа треска (*Gadus morhua*) в участъци 7.e-k (Западен Ламанш и южни Келтски морета)“ (публикувано на 16 август 2019 г.), „меджид (*Merlangius merlangus*) в участък 7.a (Ирландско море)“ (публикувано на 28 юни 2019 г.) и „писия (*Pleuronectec platessa*) в участъци 7.h-k (южно Келтско море, югозападно от Ирландия)“ (публикувано на 13 ноември 2019 г.) (за улеснение тези запаси по-нататък се наричат „четирите разглеждани запаса“, а тези участъци — „водите около Ирландия“).

[5] Съответните възможности за риболов, за които става въпрос в този случай, са посочени в приложение IA към Регламента за 2020 г.

[6] Става дума за Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно общата политика в областта на рибарството, за изменение на регламенти (ЕО) № 1954/2003 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2371/2002 и (ЕО) № 639/2004 на Съвета и Решение 2004/585/ЕО на Съвета (ОВ L 354, 2013 г., стр. 22) (наричан по-нататък „основният регламент за ОПР“).

[7] Курсивът е добавен.

6. Понятието за максимален устойчив улов (наричан по-нататък „МУУ“) е стратегия за улов, която се използва в рибарството в световен мащаб. То предпоставя, че има определено ниво на улов, което може да бъде добито от даден рибен запас, без това да се отрази на равновесието в числеността на неговата популация. По същество идеята е да се улавя само излишъкът от риба, който естествено се появява, когато запасът достигне равновесната си точка и темповете на възпроизводство се забавят. Следователно, като се „изчисти“ този излишък, възпроизводството остава максимално и рибният запас се попълва ежегодно, без това да се отразява на дългосрочното му оцеляване. Следователно МУУ е теоретично предположение, което се стреми към постигане на баланс между целта за запазване за идните поколения на рибните запаси, добивани с търговска цел, от една страна, и икономическия и социален интерес от улова на тези запаси, от друга.

7. Според основния регламент за ОПР въпросът какво представлява МУУ за даден запас и как да бъде постигнат се изчислява въз основа на „най-добрите налични научни препоръки“ [8], а при липса на подходящи научни данни — въз основа на подхода на предпазливост [9]. Както всички страни по настоящото дело се съгласяват, препоръката за четирите разглеждани запаса, специално изготвена за Комисията от Международния съвет за морски изследвания (наричан по-нататък „ICES“), отчита и двата подхода. Следователно няма спор по факта, че както „най-добрите налични научни препоръки“, така и подходът на предпазливост, въз основа на които ICES е изготвил своята препоръка, показват, че ОДУ за четирите разглеждани запаса във водите около Ирландия трябва да бъде определен *на нулево ниво* за 2020 г., за да се постигне МУУ на тези запаси в бъдеще [10].

8. Не се спори и по факта, че наличието на запаси с „нулев улов“, съчетано със „задължението за разтоварване“ при „смесен риболов“ [11], предизвиква съпътстващия проблем с „блокиращите видове“, и задължението да се принуждават риболовните кораби да спрат операциите много преди да са уловили основните си квоти. Това явление заслужава изясняване. Смесеният риболов се извършва във води, в които има повече от един вид риба и в които има вероятност различни видове да бъдат уловени заедно при една и съща риболовна операция. Задължението за разтоварване изисква от всички риболовни кораби да задържат на борда си цялата уловена риба, да я регистрират и да я отчитат спрямо квотите, които се прилагат за тези запаси [12]. На практика комбинацията от тези елементи означава, че запасът с нулев ОДУ може да „блокира“ риболова на други запаси при смесен риболов веднага след като бъде уловен, често като прилов, когато

[8] Както следва например от член 3, буква в) от основния регламент за ОПР.

[9] В съответствие с член 4, параграф 1, точка 8 от основния регламент за ОПР подход на предпазливост при управлението на рибарството означава „подход, съгласно който липсата на подходяща научна информация не следва да оправдава отлагането или невземането на мерки за управление, целящи опазването на видовете, които са обект на риболов, на свързаните или зависещи от тях видове, на останалите видове и на тяхната околна среда“.

[10] В препоръката на ICES се обяснява, че тази за нулев ОДУ за двата запаса от треска и за запаса от меджид се основава на подхода на МУУ, докато препоръката за нулев ОДУ за запаса от писия се основава на подхода на предпазливост. Въпреки това следва да се подчертае, че както свидетелства съдържащата се в материалите по делото препоръка на ICES и както Съветът и Комисията потвърдиха в съдебното заседание, дори ако за четирите разглеждани запаса се използват равнища на ОДУ, съответстващи на МУУ, тези запаси все пак ще останат под граничната референтна точка за биомасата на репродуктивния запас. С други думи, под точката, отвъд която възпроизводството на тези запаси се счита за нарушено. Следователно е възможно да се заключи, че ще е необходима повече от една година, за да се увеличи ОДУ за четирите разглеждани запаса до ниво над нула.

[11] Член 15 от основния регламент за ОПР.

[12] Съгласно предишната рамка за ОПР, установена с Регламент (ЕО) № 2371/2002 на Съвета от 20 декември 2002 година относно опазването и устойчивата експлоатация на рибните ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството (ОВ L 358, 2002 г., стр. 59; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 6, стр. 237), корабите не е трябвало да спират риболова, когато квотата им за един от тези запаси е изчерпана. Вместо това те са можели да продължат да ловят други целеви запаси. В резултат на това те са продължавали да ловят запасите, за които квотите вече са изчерпани, въпреки че са нямали законова възможност да разтоварват този улов. Уловът, надвишаващ квотата, се е изхвърлял. С въвеждането на задължението за разтоварване тази практика на изхвърляне на нежелания улов вече не е възможна.

всъщност се цели друг запас. По този начин приловът на запас с неизчерпана (или нулева) квота може да доведе до „блокиране“ на риболова, изисквайки спиране на операциите много преди да са уловени основните разпределени квоти.

9. С оглед на тази проблематика и след получаването на препоръка за нулев улов на четирите разглеждани запаса Комисията е поискала друга препоръка на ICES, конкретно свързана с количеството прилов от четирите разглеждани запаса, което се улавя при риболов на „целеви“ запаси при смесен риболов. Както подсказва името му, целевият запас е видът запас, който риболовният кораб възнамерява да улови по време на конкретна риболовна операция, когато излиза в морето. Приловът е рибата, която попада в мрежите му по случайност.

10. В съответствие с искането на Комисията[13] ICES е дал прогнозна оценка според това колко прилов от четирите разглеждани запаса е вероятно да бъде уловен, ако през 2020 г. се извършва риболов на равнищата на ОДУ за определен целеви запас при смесен риболов около Ирландия. Важно е да се отбележи, че в становището, получено от ICES, не се твърди, че такива нива на прилов са съвместими с постигането на МУУ за четирите разглеждани запаса, ако тези запаси са уловени само като прилов. Релевантните прогнозни оценки на ICES представляват само математическото изчисление от този орган на количеството на всеки от тези четири запаса, което неизбежно ще бъде уловено, ако се цели друг запас.

11. Въз основа на тези изчисления в регламента си за 2020 г. Съветът определя възможностите за риболов за 2020 г. за четирите разглеждани запаса на нива над нула — на нивата, които ICES е оценил като неизбежен прилов при смесен риболов, или под тези нива.

12. Основавайки своите данни на годишния ОДУ, определен от Съвета за 2020 г., и съответните количества, разпределени за Ирландия, Minister for Agriculture, Food and the Marine (министър на земеделието, храните и морските въпроси, наричан по-нататък „министърът“) е издал месечни заповеди за управление на рибарството съгласно член 12, параграф 1 от Sea-Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006 (Закон за морския риболов и морската юрисдикция от 2006 г.). Тези заповеди предвиждат количеството от четирите разглеждани рибни запаса, което може да бъде разтоварвано от ирландски кораби през всеки месец на 2020 г.

13. Дружеството Friends of the Irish Environment CLG (наричано по-нататък „жалбоподателят“) завежда дело в Ирландия срещу заповедите, издадени от министъра. По същество жалбоподателят твърди, че като е определил за четирите разглеждани запаса ОДУ над нула за 2020 г., Съветът е нарушил основния регламент за ОПР, и в частност целта за МУУ за 2020 г., съдържаща се в член 2, параграф 2 от него. Поради това заповедите на министъра били недействителни.

[13] Абстрактно погледнато, в центъра на въпроса, поставен на ICES от Комисията, е следното: ако се извършва риболов на целеви запас X (например пикша) в смесени риболовни води Y, колко прилов от друг вид запас (например треска) е вероятно да попадне в мрежите на рибарите от ЕС, ако се улови количеството, достигащо максималния ОДУ на целевата риба?

14. Министърът защитава своите действия (и по този начин определените от Съвета равнища на ОДУ), наред с останалото, с мотива, че основният регламент за ОПР трябва да се чете във връзка с Регламент (ЕС) 2019/472[14]. Последният регламент е инструмент с еднакъв йерархичен ранг, който изрично признава трудностите при риболов в смесени зони и свързания с това проблем за избягване на „блокиращи видове“. Твърди се, че Регламентът за западните води разрешава определянето на ОДУ над нула за тези запаси, за които е издадена препоръка за нулев улов, когато това до известна степен би „избегнало блокирането“.

15. В този фактически и правен контекст High Court of Ireland (Висш съд, Ирландия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Налага ли се да се отправя преюдициално запитване, след като Регламентът за 2020 г. е заменен и/или срокът на действие на националните мерки за прилагане е изтекъл?

2) Недействително ли е приложение IA [към Регламента за 2020 г.] с оглед на целите и задачите на [основния регламент за ОПР], и по-конкретно с оглед на член 2, параграфи 1 и […] 2 от [него], включително целта по член 2, параграф 2, второ изречение и принципите на добро управление, закрепени в член 3, букви в) и г) от [основния] регламент за ОПР (включително степента, в която той се прилага за запасите, изискващи подход на предпазливост), във връзка с членове 9, 10, 15 и 16 от [основния] регламент за ОПР и съображенията [към него], както и с членове 1, 2, 3, 4, 5, 8 и 10 от Регламент [(ЕС) 2019/472 на Европейския парламент и на Съвета [от 19 март 2019 г.] за създаване на многогодишен план за запасите — обект на риболов в западните води [и съседните на тях води, и за видовете риболов, които експлоатират тези запаси, за изменение на регламенти (ЕС) 2016/1139 и (ЕС) 2018/973 и за отмяна на регламенти (ЕО) № 811/2004, (ЕО) № 2166/2005, (ЕО) № 388/2006, (ЕО) № 509/2007 и (ЕО) № 1300/2008 на Съвета (ОВ L 83, 2019 г., стр. 1)] (наричан по-нататък „Регламентът за западните води“), след като [ОДУ], определени в Регламента за 2020 г., не отговарят на препоръката на [ICES] за [МУУ] за някои видове?“.

16. Писмени становища представят жалбоподателят, Ирландия, Съветът и Комисията. В съдебното заседание, проведено на 16 март 2023 г., устни становища представят посочените страни, както и Парламентът.

III. Анализ

A. Въведение

17. Запитващата юрисдикция по същество иска да разбере дали Регламентът за 2020 г. е валиден, доколкото с него се определят възможности за риболов над нула за четирите разглеждани запаса във водите около Ирландия[15]. Отговорът на този въпрос ще позволи

[14] Регламент (ЕС) 2019/472 на Европейския парламент и на Съвета от 19 март 2019 година за създаване на многогодишен план за запасите — обект на риболов в западните води и съседните на тях води, и за видовете риболов, които експлоатират тези запаси, за изменение на регламенти (ЕС) 2016/1139 и (ЕС) 2018/973 и за отмяна на регламенти (ЕО) № 811/2004, (ЕО) № 2166/2005, (ЕО) № 388/2006, (ЕО) № 509/2007 и (ЕО) № 1300/2008 на Съвета (ОВ L 83, 2019 г., стр. 1) (наричан по-нататък „Регламентът за западните води“).

[15] Това е същността на втория въпрос на запитващата юрисдикция, който и Комисията, и Съветът предложиха да се преформулира. Съдът не е поискал становището ми по първия въпрос.

на тази юрисдикция да се произнесе по валидността на националните мерки, с които тези квоти са били разпределени в Ирландия. Регламентът за 2020 г. обаче може да се счита за валиден само ако е бил приет в рамките на свободата на преценка, ако въобще има такава, предоставена на Съвета от законодателя на Съюза. Така анализът на Съда трябва да започне с въпроса дали основният регламент за ОПР предоставя на Съвета свобода на преценка при определянето на годишните възможности за риболов на четирите разглеждани запаса на нива над нула. Ако, както ще предложа, отговорът на този въпрос трябва да бъде отрицателен, като втора стъпка Съдът ще трябва да прецени дали други елементи на „първичното право относно ОПР“, като Регламента за западните води, променят този извод.

18. В съответствие с това първо ще разгледам рамката на Договора, в която се развива настоящият спор (Б). Тук ще се опитам да обясня защо валидността на Регламента за 2020 г. и методът на контрол, който Съдът трябва да приложи при оценката ѝ, зависят от тълкуването на двата регламента, които са предмет на разглеждане по настоящото дело: основният регламент за ОПР и Регламентът за западните води. След това ще се спра на тълкуването на тези регламенти (В). Първо ще обясня защо смятам, че основният регламент за ОПР не оставя на Съвета никаква свобода на преценка да се отклони от получените в настоящия случай препоръки за улов при определянето на ОДУ за прилов при смесен риболов (В1). След това ще обсъдя дали този нормативен избор изобщо е бил повлиян от Регламента за западните води (В2). Едва след това ще премина към оценка на валидността на Регламента за 2020 г. в светлината на изводите си (Г1). Все пак ще предложа на Съда и алтернативен подход, ако той не е съгласен с моето заключение, че Регламентът за западните води не дерогира ясния ангажимент, определен от основния регламент за ОПР (Г2). Като се има предвид, че и в двата случая стигам до извода, че Регламентът за 2020 г. е невалиден, ще изложа накратко необходимостта въпреки това да се запази действието на този регламент (Д).

Б. По рамката на Договора и приложимия стандарт за контрол

19. Член 43 ДФЕС установява правното основание за приемането на мерки за създаване и управление на ОПР. Член 43, параграф 2 предвижда, че законодателните актове в областта на рибарството се приемат в съответствие с обикновената законодателна процедура; тя трябва да се използва за всички решения относно политиката в тази област, които са от компетентността на законодателния орган на ЕС[16]. Член 43, параграф 3 ДФЕС на свой ред предвижда специална законодателна процедура, която позволява на Съвета да приема актове по предложение на Комисията. Тази разпоредба може да бъде използвана за приемането на изброените в нея специфични мерки, включително определянето на „възможностите за риболов“, т.е. определянето на ОДУ за конкретен запас.

20. Връзката между тези разпоредби е малко особена[17]. В областта на рибарството правомощията на Съвета се основават пряко на Договора. По този начин той може да приема мерки на основание член 43, параграф 3 ДФЕС дори ако никой законодателен акт,

[16] Вж., inter alia, решение от 26 ноември 2014 г., Парламент и Комисия/Съвет (C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:2400, т. 48).

[17] Техният предшественик, член 37 ДЕО, съдържа само едно правно основание за приемане на актове в областта на ОПР.

приет по силата на член 43, параграф 2 ДФЕС, не го оправомощава да направи това[18]. Член 43, параграф 3 ДФЕС обаче не позволява на Съвета да определя основните политически решения в областта на ОПР. Такива решения трябва да се вземат в рамките на законодателната процедура по член 43, параграф 2 ДФЕС[19]. Ако законодателят определи целите на политиката в областта на рибарството въз основа на този член, този избор на политика обвързва Съвета при приемането на актове по него. По този начин, дори ако член 43, параграфи 2 и 3 ДФЕС, стриктно погледнато, не са свързани помежду си по същия начин като основните актове и актовете за изпълнение, актовете, приети въз основа на член 43, параграф 2 ДФЕС, определят правомощията на Съвета, действащ съгласно член 43, параграф 3 ДФЕС[20].

21. Следователно преценката на валидността на акт на Съвета, с който се определят годишните възможности за риболов, започва с определяне на степента, в която законодателят на ЕС вече е приемал законодателни актове по този въпрос съгласно член 43, параграф 2 ДФЕС[21]. Това предполага да се прецени каква свобода на преценка, ако има такава, предоставя на Съвета политическата рамка, установена от законодателя на Съюза.

22. По настоящото дело се разглеждат три акта: основният регламент за ОПР и Регламентът за западните води — по член 43, параграф 2 ДФЕС, и един акт по член 43, параграф 3 ДФЕС — Регламентът за 2020 г.

23. При проверката на валидността на Регламента за 2020 г. с оглед на основния регламент за ОПР и Регламента за западните води методът за контрол, който Съдът следва да приложи, ще се различава в зависимост от това дали оспореното „решение“ (т.е. решението за определяне на ОДУ за четирите разглеждани запаса на ниво над нула) е било в рамките на свободата на преценка, оставена на Съвета. Ако законодателят не е предоставил на Съвета избор да извършва каквото и да било претегляне при определянето и разпределянето на ОДУ от 2020 г. нататък, то самото установяване, че Съветът се е отклонил от законодателния избор, води до недействителност на неговото решение. Обратно, ако Съветът е имал законова възможност да претегли целта за постигане на МУУ за прилов при смесен риболов спрямо други цели на ОПР, и ако е необходимо, да се отклони от издадената от ICES препоръка за нулев ОДУ, тогава валидността на решението му ще зависи от това дали е надхвърлил границите на предоставената му свобода на

[18] Вж. в този смисъл решение от 7 септември 2016 г., Германия/Парламент и Съвет (C-113/14, EU:C:2016:635, т. 58 и 59). Вж. по аналогия и решение от 24 ноември 2022 г., Парламент/Съвет (Технически мерки, които се отнасят до възможностите за риболов) (C-259/21, EU:C:2022:917, т. 74), където се обяснява, че правомощието на Комисията да приема делегирани актове въз основа на основните регламенти в областта на рибарството не е пречка въз основа на компетентността си по член 43, параграф 3 ДФЕС Съветът да приеме технически мерки, които се отнасят до въпроси, подобни на тези, включени в правомощието на Комисията за приемане на делегирани актове.

[19] Вж. решение от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет (C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790, т. 48), в което се отбелязва, че „приемането на разпоредби на основание член 43, параграф 2 ДФЕС задължително изисква да се прецени дали тези разпоредби са „необходими“, за да могат да се постигнат целите, свързани с уредените от Договора за функционирането на ЕС общи политики, така че то предполага политическо решение, което трябва да бъде запазено за законодателя на Съюза“.

[20] Вж. решение от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет (C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790, т. 54 и 58).

[21] Както обяснява Съдът, Съветът трябва да действа не само в рамките на правомощията си по член 43, параграф 3 от ДФЕС, но и в рамките, наложени от първичното право относно ОПР. Вж. решение от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет (C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790, т. 58 и 59).

преценка [22]. Степента на контрол, която Съдът трябва да приложи в такъв случай, ще зависи от обхвата на предоставената на Съвета свобода на преценка, както и от сложността на преценката, която Съветът е трябвало да извърши [23].

24. Следователно основният въпрос е да се определи каква свобода на действие е оставил законодателят на Съюза на Съвета във връзка с определянето на ОДУ за прилов при смесен риболов.

B. Тълкуване на първичното право относно ОПР

1. Политическата рамка на основния регламент за ОПР

25. Основният регламент за ОПР представлява отговорът на законодателя на ЕС на проблема със свръхриболова във водите на Съюза. В своята Зелена книга от 2009 г., предшестваща предложението за основния регламент за ОПР, Комисията констатира, че „[предишната] ОПР не е функционирала достатъчно добре“, и предупреждава, че екологичната и устойчива визия за ОПР „е далеч от настоящата реалност на свръхриболов […] и намаляване на обема на уловената от европейските рибари риба“ [24].

26. Така в законодателното си предложение Комисията обяснява, че основната цел на предвижданата рамка „е да се гарантира, че дейностите, свързани с риболова и аквакултур[ите], предоставят дългосрочни и устойчиви екологичн[и] условия, които са предпоставка за постигане на социално и икономически устойчив риболовен сектор, допринасящ за осигуряването на хранителни продукти“ [25]. С други думи, основният регламент за ОПР е предложен с цел преориентиране на ОПР към дългосрочната цел за *устойчиви* риболовни дейности.

27. Този политически избор е изразен в член 2 от основния регламент за ОПР. В член 2, параграф 1 от този регламент, в който се определят целите на (преразгледаната) ОПР, се подчертава необходимостта от дългосрочна перспектива и се посочват както екологични, така и социално-икономически проблеми. В това отношение в него се отбелязва, че ОПР има за цел да гарантира, че „дейностите, свързани с риболова и аквакултурите, са екологично устойчиви *в дългосрочен план* и се управляват по начин, който съответства на целите за постигане на икономически и социални ползи и ползи за заетостта“ [26].

[22] В същия ред на мисли вж. заключението на генерален адвокат Wahl по съединени дела Парламент и Комисия/Съвет (C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:337, т. 89), който отбелязва, че „свободата на преценка (повече или по-малко), от която Съветът се ползва при приемането на мерки по член 43, параграф 3 ДФЕС, зависи от това колко свобода на действие е решил да му предостави законодателят на Съюза“.

[23] Вж. например решение от 30 април 2019 г., Италия/Съвет (Квота за риболов на средиземноморска риба меч) (C-611/17, EU:C:2019:332, т. 57 и 58 и цитираната съдебна практика).

[24] Зелена книга на Комисията, Реформа на общата политика в областта на рибарството (COM(2009) 163 окончателен), 22 април 2009 г., стр. 4 и 5. Това не е първият случай, в който Комисията изразява отчаянието си от състоянието на рибните ресурси на Европейския съюз: в своя публикация от 1994 г. тази институция отбелязва, че „твърде много рибари преследват твърде малко риба и се улавят твърде много млади и недоразвити риби. Нарастващото обществено търсене, натискът върху рибарите да покриват нарастващите инвестиционни разходи и развитието на все по-сложно оборудване като сонари и радари, които могат да определят с по-голяма точност местата на рибните пасажи, увеличават натоварването на оскъдния ресурс“ (European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries and Secretariat-General, The new common fisheries policy, Office for Official Publications of the European Communities, Люксембург, 1994 г., стр. 13).

[25] Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общата политика в областта на рибарството (COM(2011) 425 окончателен) 13 юли 2011 г., стр. 6.

[26] Курсивът е добавен.

28. Член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР предвижда, че „ОПР прилага подхода на предпазливост към управлението на рибарството и има за цел да гарантира, че експлоатацията на живите морски биологични ресурси осигурява възстановяването и поддържането на популациите на улавяните видове *над нивата, позволяващи максимален устойчив улов*“ [27]. След това в член 2, параграф 2, втора алинея се добавя целевата дата за постигане на тази цел: „до 2015 г., като *за всички запаси трябва да бъде постигнато най-късно до 2020 г.* чрез постепенно постъпателно нарастване“ [28]. Член 2, параграф 5 от този регламент впоследствие определя други цели на ОПР, включително целта за „осигуряване на условия за икономическа жизнеспособност и конкурентоспособност на риболовната промишленост“ (член 2, параграф 5, буква в) и „принос за осигуряването на приемлив жизнен стандарт на лицата, които зависят от риболовните дейности, като се вземат предвид крайбрежният риболов и социално-икономическите аспекти“ (член 2, параграф 5, буква е).

29. Разгледан в своята цялост, член 2 от основния регламент за ОПР със сигурност позволява претеглянето на конкуриращите се идеали за устойчивост и управление на рибарството, от една страна, спрямо икономическите и социалните цели на общностите, чието препитание зависи от морето, от друга. Когато по този начин е натоварен с определянето и разпределянето на възможностите за риболов, Съветът по принцип разполага с известна свобода на преценка, за да претегли конкуриращите се интереси, заложени в член 2 от основния регламент за ОПР.

30. Според мен обаче, считано от 2020 г., член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР премахва елементите на свободата на преценка на Съвета, които се отнасят до решението дали и в какъв срок да бъдат постигнати нивата на МУУ за запасите, обхванати от основния регламент за ОПР. Всъщност считам, че като е определил краен срок, законодателят на ЕС е имал за цел да попречи на Съвета да постави краткосрочните икономически интереси пред всеобхватната дългосрочна цел за постепенно възстановяване и поддържане на популациите от рибни запаси над нивата на биомаса, годни да осигурят МУУ. Законодателят на Съюза се справя с това по начин, подобен на обещанието „от понеделник — никакъв шоколад“; защото ако понеделник не се схваща като определен срок, човек продължава да яде шоколад и понеделник никога не настъпва.

31. За да се гарантира такава отговорност, член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР обвързва Съвета по два начина. Първо, целта за МУУ не може да бъде заобикаляна *след 2020 г.* (а). Второ, тази цел се отнася за *всички запаси*, без разлика дали в определени риболовни операции те се наричат „целеви запас“ или „прилов“ (б).

а) 2020 година като краен срок

32. Член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР, изглежда, определя краен срок — 2020 година. Така тази разпоредба не допуска отклонение от законодателното решение за постигане на МУУ, считано от 2020 г. С други думи, дотогава все още е било възможно да се претегли целта за постигане на МУУ спрямо други социално-икономически цели. От 2020 г. обаче тази възможност отпада, а заедно с нея и правото на Съвета да се отклонява от целта за постигане на МУУ при определяне на годишния ОДУ. С други думи, чрез

[27] Курсивът е добавен.

[28] Курсивът е добавен.

член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР законодателят на Съюза, изглежда, е имал за цел да изключи възможността краткосрочният социално-икономически натиск да надделява над постигането на дългосрочните цели за устойчивост след 2020 г.

33. В подкрепа на това тълкуване е съображение 7 от основния регламент за ОПР, според което постигането на нивата на експлоатация на МУУ може все пак да бъде отложено за след първоначалната целева дата 2015 г., ако постигането им до тази година би изложило на сериозна опасност социалната и икономическата устойчивост на засегнатите риболовни флотове. Последицата от това е, че след 2020 г. подобни опасения вече не могат да бъдат вземани предвид.

34. Според мен изключването на целта за постигане на МУУ от претеглянето, извършвано от Съвета при определяне на годишните възможности за риболов, е в съответствие и с „първата и обща цел“ (както я нарича Съветът в писменото си становище), посочена в член 2, параграф 1 от основния регламент за ОПР. Той изисква постигането на екологично устойчив риболов в *дългосрочен план*. Самата Комисия в миналото е отбелязвала, че риболовът на нива на МУУ всъщност е *по*-изгоден за риболовната промишленост в дългосрочен план, отколкото непрекъснатото занижаване на тези нива[29]. Затова отделянето на краткосрочните социално-икономически цели от решенията относно мерките за постигане на целта за МУУ обслужва в дългосрочен план не само екологичните цели на ОПР, но и неговите икономически, социални и продоволствени цели и целите, свързани със заетостта.

35. В хода на съдебното заседание жалбоподателят предложи това заключение да бъде подкрепено и с елементи от контекста на основния регламент за ОПР. В това отношение бих искала да привлека вниманието на Съда към препратките към член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР в други разпоредби от този регламент: тази разпоредба е изрично посочена винаги, когато изглежда, че регламентът определя конкретен модел на управление на рибарството, за който не следва да се извършва допълнително претегляне. Така член 16, параграф 4 от основния регламент за ОПР, който урежда начина на определяне на възможностите за риболов, препраща само към член 2, параграф 2 от този регламент. За разлика от това, по-общото препращане към член 2 от него се използва, когато се окаже необходим подход, който претегля *всички* цели на ОПР[30].

[29] Вж. в това отношение Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент, Прилагане на устойчивост в рибарството на ЕС чрез максимален устойчив улов (COM(2006) 360 окончателен), 4 юли 2006 г., точка 2.2: „Риболовът на нива на МУУ ще намали разходите и ще увеличи печалбите на риболовната промишленост, тъй като количеството усилия (и свързаните с тях разходи, като например гориво), необходими за улов на тон риба, намалява. За държавите членки и за тези, които се издържат от риболов, изборът ще бъде по-лесен, когато може да се улови повече риба и да се разпредели по-голямо количество печалба сред риболовната промишленост“.

[30] Освен член 16 от основния регламент за ОПР, разпоредбите относно принципите и целите на многогодишните планове (член 9) и управлението на запасите от общ интерес (член 33) споменават конкретно член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР и следователно могат да се тълкуват като разпоредби, които налагат екологичната устойчивост като начин на работа. Като се има предвид, че не е направено никакво по-нататъшно позоваване на други цели, свързани с претегляне, не виждам никаква подкрепа в довода, че Съветът има право на преценка да претегли целта за МУУ до 2020 г. спрямо други цели. Съпоставете това например с мерките за опазване (членове 6 и 11); съдържанието на многогодишните планове (член 10); националните мерки (членове 19 и 20); задълженията на Европейския съюз по отношение на международните организации в областта на рибарството (член 29); общата организация на пазарите на продукти от риболов (член 35) или финансовата помощ от Европейския съюз (член 40). Когато тези разпоредби препращат обратно към целите на ОПР, те го правят по общ начин към член 2 от основния регламент за ОПР, а следователно и към съдържащите се в него общи конкурентни цели. И тук бих се съгласила, че Съветът разполага с известна свобода на преценка, за да претегля тези конкуриращи се интереси, които счита за необходими.

б) „Всички запаси“

36. Целта за МУУ, която трябва да бъде постигната до 2020 г., се прилага, съгласно член 2, параграф 2, втора алинея от основния регламент за ОПР, за *„всички запаси“* [31]. В съответствие с това при обикновен прочит на тази разпоредба се установява ясно и обвързващо задължение за риболов на *„всички запаси“* (т.е. както целеви, така и прилов), без разлика, на равнищата на МУУ, считано от 2020 г. нататък [32]. Съгласна съм с позицията на жалбоподателя, че няма надежден начин това определение да се тълкува различно, тъй като в противен случай Съдът неволно би пренаписал определението за „запас“, съдържащо се в основния регламент за ОПР [33]. Поради това обикновеният прочит на член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР не позволява разграничението между „целеви“ запас и запас от „прилов“, което Съветът се опитва да направи с Регламента за 2020 г.

37. В подкрепа на този мой извод е и позицията на Парламента, който в съдебното заседание заяви, че в член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР не могат реалистично да се изведат чрез тълкуване *никакви изключения* от това правило, независимо дали произтичат от тази разпоредба или от други части на този регламент.

в) Трябва ли член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР да се тълкува по различен начин, когато става въпрос за смесен риболов?

38. По принцип Съветът и Комисията споделят гореизложеното тълкуване на задължителна цел, за която не се прилагат дерогации. Техните доводи обаче се основават на тълкуването на член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР, тъй като въвеждането както на стриктен обхват („всички запаси“), така и на крайна дата (2020 г.) за риболова на четирите разглеждани запаса води до неустойчиви практически проблеми. Тези страни твърдят в частност, че поради комбинацията от смесен риболов, ОДУ с нулев улов и задължението за разтоварване, ако не се допусне дерогация от целта за МУУ до 2020 г. за запасите с нулев улов, това би „блокирало“ риболовните флотове, които извършват смесен риболов. Съответно член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР следва да се тълкува в смисъл, че позволява изключването на прилова от задължението за постигане на МУУ при смесен риболов, ако определянето на нулеви цели за тези запаси би наложило флотовете да прекратят преждевременно риболовните си операции за целевите риби.

39. Считам, че текстът на основния регламент за ОПР не предполага възможност за такова тълкуване. Когато бяха запитани в съдебното заседание, участниците не можаха да посочат конкретен член, който да дава възможност за такова разграничение. Всъщност в целия основен регламент за ОПР само два пъти се споменава „прилов“, и то само на места, които не са свързани с въпроса дали задължението за МУУ следва да се прилага за прилова при

[31] Курсивът е добавен.

[32] Няма сериозен довод, който да обяснява промяната в езиковото значение на текста от 2013 г. досега; нямаме пред себе си закон от времето на управлението на Хенри VII, известен пример за който е изисквал член на кралското семейство, обвинен в заговор за убийство на краля или на някой от лордовете на кралството, да бъде съден от жури от „дванадесет тъжни мъже“. Както обяснява лорд Leggatt: „Думата „тъжен“ тогава означава трезв и дискретен. Би било абсурдно, когато обичайното значение на думата по-късно се е изменило, законът да се тълкува като изискващ съдебното жури да се състои от дванадесет унили лица“, Върховен съд на Обединеното кралство, News Corp. UK & Ireland Ltd (Appellant) v Commissioners for His Majesty's Revenue and Customs (Respondent), [2023] UKSC 7, т. 82.

[33] Член 4, параграф 1, точка 14 от основния регламент за ОПР се отнася до „запас“ като „морски биологичен ресурс, който се среща в определена зона на управление“.

смесен риболов или не[34]. Освен това член 16, параграф 4 от основния регламент за ОПР, според който „възможностите за риболов се определят в съответствие с целите, установени в член 2, параграф 2“, използва уточнението „в съответствие с“, именно за да покаже задължителната връзка между определянето на ОДУ и гарантирането, че нивото на МУУ за всички запаси ще бъде достигнато най-късно до 2020 г. Следователно тази разпоредба също не провежда разграничение между „целеви“ запас и запас от „прилов“.

40. Задължението за разтоварване, на което се позовават някои участници, не може да се използва за различно третиране на прилова при смесен риболов. Това се потвърждава от съображение 32 от основния регламент за ОПР, в което се обяснява, че увеличаването на ОДУ поради задължението за разтоварване следва да бъде възможно само „при съобразяване с научните становища и без да се *излагат на опасност целите за максимален устойчив улов*“[35]. Отново не се предвижда разлика между тези два вида запаси.

41. Възможността за разграничение между тях не може да се основава реалистично и на член 9, параграф 5 от основния регламент за ОПР, както отбелязва Ирландия. Ще обясня това, когато оценявам въздействието на Регламента за западните води (вж. т. 47 от настоящото заключение).

г) Междинно заключение

42. В заключение, член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР задължава държавите членки да започнат да извършват риболов на нива на МУУ най-късно до 2020 г. за всички запаси *без изключение*. Следователно основният регламент за ОПР не оставя на Съвета никаква свобода на преценка да се отклони от задължението за постигане на МУУ по отношение на прилова, когато определя възможностите за риболов при смесен риболов.

2. Въздействието на Регламента за западните води

43. Регламентът за западните води е многогодишен план по смисъла на член 7, параграф 1, буква а) от основния регламент за ОПР, приет въз основа на член 43, параграф 2 ДФЕС. В съответствие с член 9, параграф 1 от основния регламент за ОПР тези планове се стремят да гарантират целта за „възстановяване и поддържане на рибните запаси над нивата, позволяващи максимален устойчив улов в съответствие с член 2, параграф 2“. Следователно, въпреки че тези планове са важни за постигането на целите на ОПР, по-специално защото постигат баланс между широките принципи на опазване и

[34] В съображение 29 основният регламент за ОПР споменава за „прилов“, когато говори за възможността държавите членки да обмислят „проверка на съотношението между видовете от прилова и квотата на целевите видове“. Това разрешение на свой ред се съдържа в член 15, параграф 8 от основния регламент за ОПР и позволява на държавите членки да приспаднат от квотата си за целеви запас „уловът, за който се прилага задължение за разтоварване и който превишава квотите за въпросните запаси, или уловът на запаси, за които държавите членки нямат квота […] [при условие че] запасите на нецелевия вид се намират в безопасни биологични граници“. Въпреки това, както беше обяснено по-горе и както беше потвърдено от Съвета и Комисията по време на съдебното заседание, препоръката на ICES за четирите разглеждани запаса доказва, че нито един от тези запаси не би достигнал безопасните биологични граници за 2020 г., дори ако за тях не е бил определен ОДУ. С други думи, в настоящия случай не би могло да се прибегне дори до член 15, параграф 8 от основния регламент за ОПР, ако той е източник на твърдяната свобода на преценка на Съвета.

[35] Курсивът е добавен.

устойчивост и социално-икономическите цели[36], многогодишните планове не са насочени към промяна на целта за МУУ до 2020 г. по член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР, а по-скоро към създаване на условия за постигането ѝ.

44. Регламентът за западните води установява многогодишен план за управление на западните води, включително тези около Ирландия[37]. Член 1, параграф 1 от този регламент изброява видовете дънни запаси, които попадат в неговия обхват на приложение. Въпреки това, по силата на член 1, параграф 4 от този регламент същият се прилага и за неизброения прилов, уловен при риболов на първите видове запаси[38]. Поради това разграничение членове 4 и 5 от Регламента за западните води прави разграничение и между целите за „целеви“ запаси[39], и съответно, запасите от „прилов“. По отношение на последния той предвижда, че управлението на смесения риболов по отношение на запасите от прилов „отчита трудността МУУ да бъде спазен едновременно за всички запаси, особено в ситуации, в които това води до преждевременна забрана на риболова“.

45. Може ли тази разпоредба да се схваща като промяна на констатацията (вж. т. 42 от настоящото заключение), че основният регламент за ОПР изисква считано от 2020 г. „всички запаси“ да се уловят на нивото на МУУ, независимо дали са уловени като „целеви“ запаси или като запаси от „прилов“? Според мен не може.

а) Регламентът за западните води като израз на член 9, параграф 5 от основния регламент за ОПР

46. В съдебното заседание Ирландия изрази становище, че Регламентът за западните води представлява израз на възможността, съдържаща се в член 9, параграф 5 от основния регламент за ОПР, многогодишните планове да „[целят] преодоляване[то] на конкретни проблеми на смесения риболов във връзка с постигането на целите, установени в член 2, параграф 2 за смесените запаси, които се обхващат от плановете, когато съгласно научни становища не е възможно да се постигне по-голяма селективност“.

47. Независимо дали случаят е такъв, не мога да тълкувам член 9, параграф 5 от основния регламент за ОПР като даващ възможност многогодишните планове да се отклоняват от целта за МУУ за 2020 г., съдържаща се в член 2, параграф 2 от него за конкретния случай на смесения риболов. Това би било в противоречие не само с ясната формулировка на тази разпоредба, но и с основанията за използването на тази формулировка. Разрешаването на улова на определени запаси като „прилов“ въпреки научните препоръки за нулев ОДУ би означавало, че Съветът би могъл да определя възможностите за риболов в противоречие със самите принципи на добро управление, които законодателят на Съюза се е стремял да утвърди при управлението на ОПР[40]. Поради това съдържащата се в член 9, параграф 5 от основния регламент за ОПР възможност многогодишните планове да предвиждат специфични цели за опазване и мерки за справяне с определени проблеми, свързани със

[36] Вж. заключението на генерален адвокат Wahl по съединени дела Парламент и Комисия/Съвет (C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:337, т. 73).

[37] Обхватът на Регламента за западните води е определен в член 2, параграф 1 от него.

[38] От четирите разглеждани по настоящото дело запаса само един вид запас (атлантическа треска (*Gadus morhua*) в участъци 7.e-k на ICES) е изброен в член 1, параграф 1 от Регламента за западните води. Това означава, че този регламент се прилага за другите три разглеждани запаса само като прилов, съгласно член 1, параграф 4 от Регламента за западните води.

[39] Съгласно член 4 от Регламента за западните води, когато се ловят като целеви, запасите трябва да постигнат целта за МУУ до 2020 г.

[40] Принципите на доброто управление, на които „се основава“ ОПР, изискват, както е посочено в член 3, параграф 1, буква в) от основния регламент за ОПР, „определяне на мерки в съответствие с най-добрите налични научни препоръки“.

смесения риболов, не може да послужи като инструмент, който да позволи на Съвета да извади прилова от целта за МУУ, определена в член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР.

б) Изменя ли Регламентът за западните води основния регламент за ОПР?

48. В писмените си становища Съветът и Комисията обясняват, че Регламентът за западните води е както по-новият, така и по-конкретният акт, последицата от което е, че тълкувателните правила lex posterior derogat legi priori или lex specialis derogat legi generali биха довели до извода, че Регламентът за западните води има предимство пред основния регламент за ОПР. Тези максими действително често могат да разрешат конфликта между две норми с еднакъв йерархичен ранг в правните системи на държавите членки и е безспорно, че както основният регламент за ОПР, така и Регламентът за западните води са приети на основание същия член 43, параграф 2 ДФЕС.

49. Същевременно, първо, правото на ЕС не съдържа ясна йерархия между своите вторични правни норми[41]. Второ, считам за неразумно тези видове тълкувателни правила да се прилагат механично и без да се зачитат логиката и същността на двете сравнявани норми. В това отношение, макар да се основава на една и съща разпоредба от Договора, не ми се струва, че многогодишен план би могъл да има също толкова убедителен характер, колкото самият основен регламент за ОПР. В крайна сметка последният е законодателният акт, който установява рамката, в която трябва да действат многогодишните планове. В съответствие с това, макар че между двата регламента може да няма йерархия, основана на правното основание на ниво първично право, със сигурност има предвидена йерархия на ниво вторично право.

50. Многогодишните планове са определени и регламентирани в членове 9 и 10 от основния регламент за ОПР и са предназначени да подпомогнат постигането на изразената в него цел[42]. Това означава, че тези планове могат да добавят, допълват или конкретизират основната рамка, установена от основния регламент за ОПР, което оставя голямо пространство за различни политически решения: затова тези актове трябва да бъдат приети на основание член 43, параграф 2 ДФЕС. Независимо от съдържанието на даден многогодишен план обаче, този план сам по себе си не може да дерогира изричната формулировка на целите на основния регламент за ОПР.

51. Същевременно, ако се приеме, че двата акта са с еднакъв йерархичен статус, може ли основният регламент за ОПР да бъде изменен по мълчалив или имплицитен начин? В съдебното заседание Парламентът, изглежда, подкрепи тази възможност. Той обясни, че макар текстът на член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР да е ясен и без изключения, правната рамка е „еволюирала“ с влизането в сила на Регламента за западните води. Както Парламентът отбеляза, особено в контекста на задължението за разтоварване законодателят на Съюза вече не смята за възможно да се придържа към целта за МУУ за 2020 г. за *всички запаси*. В съответствие с това членове 4 и 5 от Регламента за западните води се стремят да разграничат целевите запаси от запасите от прилов, наред с останалото, при определянето на възможностите за риболов. Така тези разпоредби „имплицитно са

[41] Вж. по аналогия решение от 8 декември 2020 г., Унгария/Парламент и Съвет (C-620/18, EU:C:2020:1001, т. 119), в което се припомня, че „материалната законосъобразност на даден акт на Съюза не бива да се преценява от гледна точка на друг акт на Съюза от същия нормативен ранг, освен ако е приет в приложение на последния или ако в единия от тези два акта изрично е предвидено, че единият от тях има предимство пред другия“.

[42] Вж. в това отношение член 9, параграф 1 от основния регламент за ОПР, където се обяснява целта на многогодишните планове.

изменили“ (както Парламентът обясни в съдебното заседание) член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР, като на практика са извадили прилова от препратката към „всички запаси“ в тази разпоредба. Резултатът е разлика в риболовните цели за целевите запаси и за запасите от прилов, като само първите се улавят на нива на биомаса, годни да възстановят МУУ. Когато същият запас е уловен като прилов, определянето на ОДУ няма да бъде ограничено от целта за МУУ за 2020 г.; накратко, на Съвета ще бъде „възстановена“ свободата да претегля тази цел спрямо други цели на ОПР, поне що се отнася до ограничения регион на западните води [43].

52. Въпросът какво представлява изменение за целите на правото на Съюза не е регламентиран. Може да се приеме, че щом се промени същността на даден акт, е налице изменение. За тази цел може да бъде издаден отделен акт за изменение. Всъщност обичайната практика на институциите на Съюза е в нов акт за изменение на предходен акт изрично да се посочват предходните разпоредби, които се изменят. Стриктно погледнато обаче, това не е необходимо в случай на актове от еднакъв йерархичен ранг.

53. Също така, нито в първичното, нито във вторичното право на Съюза има конституционно изискване, което да налага изричното изменение като законодателна техника. Въпреки че някои аспекти на начина, по който се извършват измененията или отмените, са установени в ръководствата за съставяне на проекти [44] или в междуинституционалните споразумения [45], тези текстове все пак не са закон. В съответствие с това *начинът*, по който законодателят на Съюза пристъпва към изменение или отмяна на предходно законодателство, остава част от неговите „парламентарни прерогативи“.

54. Може да се зададе въпросът защо трябва да има значение дали едно изменение се извършва изрично или имплицитно, ако последицата във всички случаи е предвидена в законодателството.

55. Първото и най-очевидно опасение е, че имплицитните изменения не са прозрачни за обществеността. Заинтересованата страна трябва, поне поначало, да знае какъв е законът във всеки един момент [46]. Това е един от аспектите на върховенството на закона [47].

[43] Тъй като се отнася само до определен район, Регламентът за западните води не може да измени член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР като такъв. В най-добрия случай той би могъл да въведе регионални дерогации от рамката, установена с основния регламент за ОПР.

[44] Вж. например Общото практическо ръководство на Европейския парламент, Съвета и Комисията за лицата, участващи в съставянето на законодателството на Европейския съюз, 2016 г., точка 18.14: „когато даден акт трябва да бъде изменен, това по принцип следва да се извърши чрез изрично изменение“.

[45] Вж. например Междуинституционалното споразумение от 22 декември 1998 година относно общите насоки за качеството на съставяне на общностното законодателство (ОВ C 73, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 112), точки 18 и 21, в които се посочва, че „всяко изменение на даден акт се изразява ясно“ и че „[а]ктовете и разпоредбите, които са станали ненужни, са предмет на изрична отмяна“).

[46] Въпреки че в реалността пълната прозрачност на състоянието на правото е непостижим идеал; вж. в това отношение по аналогия решение на ЕСПЧ от 10 ноември 2005 г., по дело Leyla Şahin с/у Турция (CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, § 91): „Трябва също така да се има предвид, че колкото и ясно да е формулирана дадена правна разпоредба, нейното прилагане включва неизбежен елемент на съдебно тълкуване, тъй като винаги ще има нужда от изясняване на съмнителни моменти и от адаптиране към конкретните обстоятелства. Маржът на съмнение по отношение на гранични факти сам по себе си не прави правната разпоредба непредвидима при нейното прилагане. Нито пък простият факт, че такава разпоредба може да се тълкува по повече от един начин, означава, че тя не отговаря на изискването за „предвидимост“ за целите на Конвенцията“. Вж. също често цитираната забележка на генерален адвокат Wahl, че възможността човек да се натъкне на […] „действително“ […] act clair, […] е горе-долу колкото да срещне еднорог“ (заключение на генерален адвокат Wahl по съединени дела X и van Dijk, C-72/14 и C-197/14, EU:C:2015:319, т. 62).

[47] Относно формалните и материалноправните аспекти на концепцията за върховенството на закона вж. *Bačić* Selanec, N., *Ćapeta*, T. The Rule of Law and Adjudication of the Court of Justice of the European Union — The Changing European Union: A Critical View on the Role of Law and the Courts, Modern Studies in European Law, Hart Publishing, Oxford, 2022, 35—62.

Следователно имплицитните изменения без обяснение са самият враг на прозрачното законотворчество. Те рискуват да застрашат сигурността и предвидимостта на вече съществуващите отношения и свързаните с тях права и задължения[48].

56. На второ място, считам, че една от причините да се настоява за изрично изразено намерение за изменение, в частност за избор на политика, се корени в изискването да се даде възможност за участие в законодателния процес. Това е важен аспект на демократичните общества. Ако законодателният орган на Съюза е открит по отношение на своите (предложени) намерения, смислена „законодателна опозиция“ в законодателния процес на Съюза може да се формира не само в Парламента, но и сред различните заинтересовани страни. Това може също така да насърчи обществеността да изрази своето съгласие или несъгласие при гласуването.

57. Накрая, как Съдът да реши дали законодателството е било изменено, ако нито в самия нормативен текст, нито в съпътстващите го документи съществува изрично обяснение на намерението за изменение на предходните законодателни решения? Задължение на Съда е да достигне до правното значение на конкретна разпоредба на Съюза, разглеждана в нейния контекст и цел. Това задължение се усложнява значително, когато този контекст и тази цел може да са били имплицитно променени от законодателя на Съюза и когато в подготвителната или заключителната документация не се откриват следи от обяснение, свързано с такава промяна. Още повече, когато става въпрос за изменения на основни елементи на политика, които могат да представляват интерес за обществеността. Когато, както в настоящия случай, Съдът всъщност е принуден да се произнесе относно „истинското“ намерение на законодателя на Съюза, е налице допълнителен елемент на легитимност в това да се придържа към предполагаемото намерение на даден законодателен текст, ако този текст или придружаващите го документи *действително* подкрепят това, което съставните елементи на този законодател по-късно твърдят, че е целеният резултат.

58. В такива ситуации Съдът може да говори само принципно: правната сигурност изисква имплицитното изменение да бъде достатъчно ясно, за да може да се направи изводът, че това е изменение. Това е дори още по-ясно в ситуация на имплицитно изменение на политика, което води до промяна на законодателна насока или политика. Особено що се отнася до последния вид изменение на правен текст, всъщност твърдя, че съществува презумпция срещу имплицитното изменение на норма от вторичното право на Съюза. Независимо от начина, по който е въведена дерогацията, изрично или мълчаливо, за Съда трябва да е ясно, че е извършено изменение.

59. В настоящия случай далеч не е ясно, че Регламентът за западните води е целял да измени имплицитно член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР. Следователно, тъй като е невъзможно да се установи по категоричен начин дали е имало или не изменение, Съдът може само да реши по презумпция, че не е имало изменение на основния регламент за ОПР.

[48] Вж. по аналогия решение от 26 януари 2017 г., GGP Italy/Комисия (T-474/15, EU:T:2017:36, т. 63), в което се обяснява, че „целта на принципа на правната сигурност е да се гарантира предвидимостта на правните положения и правоотношенията, попадащи в приложното поле на правото на Съюза. От основно значение за тази цел е институциите да зачитат неизменяемостта на приетите от тях и засягащи правното и материално положение на субектите на правото актове, така че тези актове да не могат да се променят, без да се зачитат правилата за компетентност и процедурните правила“. Вж. в този смисъл и решения от 9 юли 1981 г., Gondrand и Garancini (169/80, EU:C:1981:171, т. 17), и от 22 февруари 1984 г., Kloppenburg (70/83, EU:C:1984:71, т. 11).

в) Междинно заключение

60. Считам, че въведеното с членове 4 и 5 от Регламента за западните води разграничение между целевия улов и улова от прилов не се засяга, и следователно остава обусловено от съдържащото се в член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР всеобхватно политическо задължение за риболов на всички запаси на нивата на МУУ най-късно до 2020 г. Това означава, че Съветът не е имал право на преценка при определянето на ОДУ за четирите разглеждани запаса на нива, по-високи от нула, дори и само когато те се улавят като прилов.

Г. Валидност на Регламента за 2020 г.

1. Невалидност поради липса на предоставена на Съвета свобода на преценка

61. На фона на горните изводи моят анализ на валидността на Регламента за 2020 г. може да бъде доста кратък.

62. Както безспорно приемат страните в настоящото производство и както личи от член 1, параграф 1 от приложение IA към Регламента за 2020 г., Съветът е определил ОДУ за четирите разглеждани запаса във водите около Ирландия на ниво над нула.

63. Тези ОДУ не са в съответствие с „най-добрите налични научни препоръки“ или с подхода на предпазливост към управлението на рибарството за постигане на МУУ; по това страните не спорят. Следователно Регламентът за 2020 г. отчасти противоречи на целта, залегнала в член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР, за постепенно възстановяване и поддържане на популациите от рибни запаси над нивата на биомаса, които позволяват постигане на МУУ най-късно до 2020 г. за всички запаси. Както обясних в точки 43—60 от настоящото заключение, Регламентът за западните води не променя този извод.

64. От това следва, че Съветът не е имал свобода на преценка да определи възможностите за риболов във водите около Ирландия за четирите разглеждани запаса на ниво над нула. Вследствие на това решението му е незаконосъобразно. Ето защо предлагам на Съда да обяви за невалидно приложение IA към Регламента за 2020 г. в частта му, с която се определят възможности за риболов за четирите разглеждани запаса във водите около Ирландия на ниво над нула.

2. Невалидност поради превишаване на пределите на свободата на преценка от страна на Съвета

65. Все пак е възможно Съдът да не се съгласи с моето тълкуване на основния регламент за ОПР и/или да установи, че Регламентът за западните води може да измени и е изменил член 2, параграф 2 от основния регламент за ОПР, така че да изключи прилова при смесен риболов от понятието „всички запаси“. В този случай оценката на валидността на Регламента за 2020 г. би изисквала да се провери дали Съветът е останал в рамките на свободата си на преценка при определянето на ОДУ за четирите разглеждани запаса.

66. При този сценарий основният регламент за ОПР и Регламентът за западните води биха позволили на Съвета, когато определя годишните възможности за риболов, да претегли целта за МУУ за 2020 г. за четирите разглеждани запаса, уловени като прилов при смесен риболов, спрямо другите цели на ОПР. С други думи, Съветът би бил в състояние да се отклони от препоръката за нулев улов, издадена за четирите разглеждани запаса за постигане на МУУ, ако сметне, че е необходимо да се запази например оцеляването на риболовните флотове или броят на работните места в риболовната промишленост.

67. Как Съдът трябва да прецени дали Съветът е останал в границите на свободата си на преценка в този случай? Според мен е необходимо Съдът да провери дали Съветът е взел предвид всички съображения, които следва да се включат в претеглянето, дори и да не може да оспори начина, по който тези елементи са били претеглени.

68. От обясненията на Съвета и на Комисията е ясно, че в Регламента за 2020 г. ОДУ е определен на нива над нула за четирите разглеждани запаса във водите около Ирландия, за да се предотврати „блокирането“ на риболовни операции за други (целеви) запаси. С други думи, действията на Съвета са обслужвали социално-икономическите цели на ОПР. Следователно тази институция следва да докаже, че е взела предвид всички съображения, свързани с различните цели, които е претеглила помежду им. Според мен това би включвало поне обяснение на възможните (финансови или икономически) щети, които явлението „блокиращ вид“ би причинило на риболовната промишленост и на съответното крайбрежно население (населения), както и на риска и перспективата въпросните рибни запаси да достигнат целта за МУУ през 2020 г.

69. Самият Съвет, изглежда, е съгласен, че неговата свобода на преценка не се ограничава до естеството и обхвата на мерките, които трябва да бъдат предприети, а включва и установяването на основните факти. Следователно той трябва да докаже пред Съда, че е пристъпил към установяване на тези факти при определянето на възможностите за риболов, разглеждани по настоящото дело.

70. Въпреки това, когато в съдебното заседание беше помолен да обясни точно степента на социално-икономическите последици, които се очакват, ако бъдат приети съответните нулеви ОДУ, Съветът не можа да предостави на Съда никаква конкретика за това каква информация е взел предвид за целите на претеглянето. Той също така не можа да обясни какви финансови, икономически или социални последици би имало определянето на нулев ОДУ за четирите разглеждани запаса във водите около Ирландия. Единствената страна, която можеше да отговори на този въпрос, Комисията, обясни, че броят на потенциално засегнатите плавателни съдове би бил приблизително 6 000 и че потенциалните щети, произтичащи от затварянето на целия морски басейн около Ирландия, биха били приблизително 1 милиард евро[49]. Нямам причина да се съмнявам в тези цифри, но предлагането на два от многото икономически показатели[50] не е достатъчно, за да обясни убедително начина, по който се твърди, че Съветът е извършил претеглянето. В края на краищата, Съдът осъществява съдебния си контрол именно въз основа на тези мотиви, дори в

[49] Бих добавила, че този размер на потенциалната щета би възникнал само ако риболовът спре напълно. На Съда обаче не е представено обяснение защо случаят би бил такъв или всъщност затварянето на целия морски басейн би било необходимата последица от определянето на нулев ОДУ за четирите разглеждани запаса.

[50] Реално погледнато, предполагам, че Съветът е разгледал и броя на риболовните стопанства, за които се предполага, че ще прекратят дейността си; потенциалната адаптивност на риболовните флотове за пренасочване на риболовните им операции към други запаси или води; броя на работните места, които биха могли да бъдат загубени в даден регион или промишленост; или подобна информация, свързана със зависимите заинтересовани страни (или това, което в макроикономиката е известно като „вторичен“ или „третичен“ сектор).

областите, в които правомощията му за такъв контрол са „ограничени“. Абстрактно погледнато, Съдът просто не може да си „свърши работата“, когато се сблъска с институционални обещания, че релевантните данни „са [били] взети предвид“.

71. Въпреки това, дори да допуснем, че Съдът е разполагал с тези данни, ясно е, че при претеглянето Съветът (при условие че наистина е разполагал със свобода на преценка да претегли социално-икономическите цели спрямо целта за постигане на МУУ за 2020 г.) все още не може напълно да пренебрегне основната цел за постигане на МУУ за всички запаси. В това отношение Съветът твърди, че е определил ОДУ за четирите разглеждани запаса на нива, равни или по-ниски от оценките на ICES за неизбежния прилов [51]. Той обясни, че тези (както ще ги нарека) „по-благоприятни“ нива позволяват известно увеличение на биомасата на репродуктивния запас (например за атлантическата треска в западната част на Шотландия с около 10 %) от четирите разглеждани запаса и че това всъщност е била ясната цел на Съвета. Отново, въпреки че не оспорвам това число, не може да се пренебрегне фактът, че дори при тези нива четирите разглеждани запаса ще останат под най-ниското гранично референтно равнище на биомаса, необходима за възпроизводството на тези запаси. С други думи, тези „по-благоприятни“ равнища *все пак* биха причинили непоправими щети на четирите разглеждани запаса, тъй като ОДУ е определен на ниво, представляващо значителен процент от настоящата им биомаса (например за атлантическата треска ОДУ за 2020 г. представлява съответно 62 % и 54 % от биомасата на репродуктивния запас в двата засегнати риболовни района) [52]. Доколкото разбирам, тези равнища са избрани въз основа на прогнозната оценка на ICES за количеството на очаквания прилов. Въпреки това, въз основа на информацията, с която разполага Съдът, изглежда, че не е била поискана научна препоръка относно възможното въздействие на избрания ОДУ върху шансовете на въпросните запаси да се възстановят — било то до равнища на МУУ или по друг начин [53]. Така според мен, като е определил ОДУ на ниво, представляващо значителна част от биомасата на репродуктивния запас на четирите разглеждани запаса, Съветът не е спазил задължението си да потърси и формулира това ниво въз основа на „най-добрите налични научни становища“ или на подхода на предпазливост [54].

72. Накрая, Съветът, писмено и по време на съдебното заседание, обясни, че наред с предоставянето на възможност за улов на четирите разглеждани запаса като прилов, е предвидил допълнителни коригиращи мерки като ангажимента на държавите членки да не използват 10-процентното увеличение на ОДУ, разрешено съгласно член 15, параграф 9 от основния регламент за ОПР, по отношение на четирите разглеждани запаса. Като се вземе предвид, че 10 % от нулевия ОДУ, както препоръчва ICES, все така ще бъдат нула, този ангажимент не изглежда като важна коригираща мярка. Съветът също така твърди, че е въвел технически мерки като задължителното използване на рибарски мрежи с определен размер на отворите в някои води, което би увеличило селективността на запасите, уловени при смесен риболов [55]. Такива задължения обаче не само са въведени едва в средата на

[51] Прогнозата на ICES за неизбежния прилов на атлантическа треска в западната част на Шотландия беше 1 279 тона и Съветът определи ОДУ за атлантическа треска в тези води на 1 279 тона. За останалите три запаса ОДУ, определен от Съвета, беше по-нисък от прогнозите на ICES: за атлантическата треска в Келтско море ICES прогнозираше между 1 331 и 1 854 тона, а Съветът определи ОДУ на 805 тона; за меджида в Ирландско море ICES прогнозираше между 901 и 917 тона прилов, а Съветът определи ОДУ на 721 тона; накрая, за писията ICES прогнозираше 100 тона прилов, а Съветът определи ОДУ на 67 тона.

[52] Както е обяснено от запитващата юрисдикция в точка 102 от акта за преюдициално запитване.

[53] Това беше потвърдено от Комисията в съдебното заседание. Въпреки това Комисията не обясни защо тази препоръка не е била поискана.

[54] Вж. в това отношение член 5, параграфи 1 и 2 от Регламента за западните води.

[55] Вж. член 13 от Регламента за 2020 г.

2020 г., но и, което е по-важно, член 9, параграф 5 от основния регламент за ОПР позволява приемането на конкретни мерки по отношение на смесения риболов само когато повишаването на селективността не може да бъде постигнато по друг начин. Следователно всички мерки за повишаване на селективността е трябвало да бъдат взети предвид *преди* увеличаването на ОДУ за прилов, а не *след* това.

73. В заключение, дори ако Регламентът за западните води трябва да се тълкува като изменение на основния регламент за ОПР по отношение на запасите от прилов при смесен риболов (*quod non*), считам, че Комисията и Съветът не са предоставили на Съда достатъчно информация, за да може той да направи извода, че Регламентът за 2020 г. не е приет извън рамките, заложени от основния регламент за ОПР и Регламента за западните води.

74. Ето защо дори и при този субсидиарен сценарий предлагам на Съда да обяви Регламента за 2020 г. за невалиден в частта му, с която ОДУ за четирите разглеждани запаса във водите около Ирландия е определен на ниво над нула.

Д. Запазване на действието на Регламента за 2020 г.

75. В резултат от обявяването на Регламента за 2020 г. за невалиден основата, на която са били определени възможностите за риболов за тази година, ще отпадне с обратна сила по същия начин, както ако този регламент беше отменен [56]. При тези обстоятелства член 264, втора алинея ДФЕС, приложим по аналогия и за преюдициално запитване за преценка на валидността на актове на Европейския съюз на основание член 267 ДФЕС, предоставя на Съда право на преценка, за да посочи във всеки конкретен случай правните последици на въпросния акт, които трябва да се считат за окончателни [57].

76. В настоящия случай действието на Регламента от 2020 г. е приключило в края на 2020 г. В съответствие с искането на Съвета не считам за оправдано да се поставя под съмнение законността на риболовните дейности, извършвани от добросъвестни оператори, особено с оглед на рисковете от сериозни последици за голям брой правоотношения, които са възникнали на тази основа.

77. В случай че Съдът реши да се съобрази с моето заключение, предлагам той да ограничи времевите последици от обявяването на невалидността на съответните части от приложение IA към Регламента за 2020 г., като запази действието им за периода на валидност на този регламент.

[56] Вж. решение от 26 април 1994 г., Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168, т. 17).

[57] Вж. например и по аналогия решение от 28 април 2016 г., Borealis Polyolefine and Others др. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 и C-391/14—C-393/14, EU:C:2016:311, т. 103 и цитираната съдебна практика).

IV. Заключение

78. С оглед на всички гореизложени съображения предлагам на Съда да отговори на втория преюдициален въпрос по следния начин:

„1) Приложение IA към Регламент (ЕС) 2020/123 на Съвета от 27 януари 2020 година за определяне за 2020 г. на възможностите за риболов на определени рибни запаси и групи от рибни запаси, приложими във водите на Съюза, както и за риболовните кораби на Съюза в някои води извън Съюза за четирите разглеждани запаса е невалидно, доколкото определя възможности за риболов на нива над нула за:

– атлантическа треска (*Gadus morhua*) в участък 6.a (води на Съюза и международни води от 5b на изток от 12°00' з.д. (COD/5BE6A) на ICES,

– атлантическа треска (*Gadus morhua*) в участъци 7.e-k на ICES,

– меджид (*Merlangius merlangus*) в участък 7.a на ICES (WHG/07A.),

– писия (*Pleuronectes platessa*) в участъци 7.h, 7.j и 7.k на ICES (PLE/7HJK.).

2) Запазва действието на приложение IA към Регламент 2020/123 за периода на валидност на този регламент“.