Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 21 май 2015 година [1]

Съединени дела C-124/13 и C-125/13

Европейски парламент и Европейска комисия
срещу

Съвет на Европейския съюз

„Обща политика в областта на рибарството — Жалба за отмяна — Регламент (ЕС) № 1243/2012 на Съвета за създаване на дългосрочен план на запасите от атлантическа треска и риболовните стопанства, които експлоатират тези запаси — Правно основание — Приложно поле на член 43, параграф 2 и на член 43, параграф 3 ДФЕС — Технически мерки за изпълнение“

1. Най-общо, разглежданите дела отразяват разногласията между институциите на ЕС относно ролята, която Парламентът трябва да играе след Договора от Лисабон в процедурата за приемане на многогодишните планове в рамките на Общата политика в областта на рибарството (наричана по-нататък „ОПР“). Преди влизането в сила на Договора от Лисабон правното основание за мерките, свързани с рибарството (както и със селското стопанство), се съдържаше в член 37 ЕО. Съгласно тази разпоредба Съветът бе поел основната роля при приемането на мерки, докато Парламентът, чрез консултации, изпълняваше само второстепенна роля. Това обаче вече не е така, понеже понастоящем и ОПР попада в обхвата на обикновената законодателна процедура.

2. В този контекст Парламентът и Комисията подават поотделно жалби за отмяна на Регламент (ЕС) № 1243/2012 за изменение на Регламент (ЕО) № 1342/2008 за създаване на дългосрочен план за запасите от атлантическа треска и риболовните стопанства, които експлоатират тези запаси (наричан по-нататък „обжалваният регламент“) [2]. Това се дължи на факта, че Съветът е премахнал две разпоредби от първоначалното предложение на Комисията [3], представено на Парламента и на Съвета в рамките на обикновената законодателна процедура на основание член 43, параграф 2 ДФЕС. Впоследствие Съветът решава да приеме тези две разпоредби с отделен акт на основание член 43, параграф 3 ДФЕС. Съгласно посочената разпоредба Съветът приема мерки за определянето и разпределянето на възможностите за риболов.

3. Целта на настоящото производство е да се установи дали Съветът е имал право на това.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Регламент от 19 декември 2012 година (ОВ L 352, стр. 10).

3 — Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1342/2008 от 18 декември 2008 година за създаване на дългосрочен план за запасите от атлантическа треска и риболовните стопанства, които експлоатират тези запаси, COM(2012) 498 окончателен (наричано по-нататък „предложението на Комисията“).

I – **Правна уредба**

А– *Релевантни разпоредби на Договора*

4. Член 43, параграф 2 ДФЕС гласи:

„Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация с Икономическия и социален комитет, създават общата организация на селскостопанските пазари, предвидена в член 40, параграф 1, и приемат останалите разпоредби, необходими за постигането на целите на общата селскостопанска политика и общата политика в областта на рибарството“.

5. Член 43, параграф 3 ДФЕС предвижда:

„Съветът, по предложение на Комисията, приема мерки за определяне на цените, налозите, помощите и количествените ограничения, както и за определянето и разпределянето на възможностите за риболов“.

Б– *Основният регламент*

6. Регламент (ЕО) № 2371/2002 относно опазването и устойчивата експлоатация на рибните ресурси в рамките на ОПР (наричан по-нататък „Основният регламент“)[4] установява рамката за мерките, които следва да се приемат в областта на рибарството, и определя основните принципи, които ги уреждат.

7. Съображение 6 от Основния регламент гласи:

„Многогодишният подход към управлението на риболова, включващ изготвянето на многогодишни планове за управление на запасите, чийто обем се установява на равнището на разумните биологични граници или в тези граници, ще позволи постигането на целите за устойчива експлоатация. За запасите, чийто обем се движи извън разумните биологични граници, приемането на многогодишни планове за възстановяване представлява абсолютен приоритет. В зависимост от научните становища може да се окаже наложително чувствителното намаляване на риболовното усилие за тези запаси“.

8. Съгласно съображение 7 от Основния регламент:

„Посочените многогодишни планове трябва да определят цели за постигане на устойчива експлоатация на въпросните запаси, да съдържат правила за експлоатация, определящи начините за изчисляване на границите по отношение годишния улов и/или риболовното усилие и да предвиждат и други специфични мерки за управление, като едновременно с това държат сметка за отражението върху останалите видове“.

4 — Регламент на Съвета от 20 декември 2002 година (ОВ L 358, стр. 59; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 6, стр. 237).

9. В член 1 от Основния регламент се определя обхватът на ОПР по следния начин:

„1. [ОПР] обхваща опазването, управлението и експлоатацията на живите водни ресурси, аквакултурите, както и преработката и пускането на пазара на рибните продукти и продуктите от аквакултури, при условие че те се извършват на територията на държавите членки или в териториалните води на Европейската общност или [от кораби на Общността, или] без да се засяга основната отговорност на държавата членка, под чийто флаг плават съответните кораби, от граждани на държавите членки.

2. [ОПР] предвижда последователни мерки за:

а) опазването, управлението и експлоатацията на живите водни ресурси;

[…]“.

10. В член 2 от Основния регламент се определят целите на ОПР:

„1. [ОПР] гарантира експлоатация на живите водни ресурси, която създава условия за необходимата устойчивост както в икономически и екологичен план, така и от социална гледна точка.

За тази цел Общността прилага подхода на предпазливостта, като приема мерки, предназначени да опазят и [съхранят] живите водни ресурси, да позволят тяхната устойчива експлоатация и да сведат до минимум отражението на риболовната дейност върху морските екосистеми. Тя има за цел постепенното прилагане на подхода на управление на риболова на основата на екосистемите. Общността се стреми да допринесе за ефикасността на риболовните дейности в икономически жизнеспособен и конкурентноспособен сектор на рибарство и аквакултури, като гарантира справедливо жизнено равнище на лицата, които извършват риболовните дейности, държейки същевременно сметка за интересите на потребителите.

2. [ОПР] се основава на следните принципи на добро управление:

[…]

б) процес на вземане на решения, основан на сериозни научни становища и който дава своевременни резултати;

[…]

г) съвместимост с останалите политики на Общността и по-специално екологичната, социалната, регионалната политики и политиките в областта на развитието, на здравеопазването и на защитата на потребителите“.

11. В член 4 се определят видовете мерки, които трябва да бъдат приети за постигане на целите на ОПР. При установяването на мерки се вземат предвид наличните научни, технически и икономически становища и преди всичко докладите, изготвени от Научния, технически и икономически комитет по рибарство. Съгласно член 4, параграф 2 тези мерки могат да включват по-специално мерки, касаещи отделен запас или група запаси и целящи да ограничат смъртността от риболов и въздействието на риболовните дейности върху околната среда посредством:

„[…]

а) приемане на планове за възстановяване на ресурсите в съответствие с член 5;

б) приемане на планове за управление на ресурсите в съответствие с член 6;

в) определяне на цели за устойчивата експлоатация на запасите;

г) ограничаване на улова;

д) определяне броя и вида кораби, имащи правото на риболовна дейност;

е) ограничаване на риболовното усилие;

ж) приемане на технически мерки, включващи:

i) мерки относно структурите на риболовните уреди, броя и размерите на инсталираните на борда риболовни уреди, начините на тяхното използване и състава на улова, извършен с тези уреди, който може да бъде съхраняван на борда на кораба;

[…]

з) установяване на мерки за насърчаване, включително и мерки от икономически характер, за развитие на по-селективен риболов или на риболов, чието отражение е по-слабо;

[…]“.

12. Член 5 се отнася до плановете за възстановяване. Той гласи:

„1. Съветът приема приоритетно планове за възстановяване за риболовните зони за експлоатация на запаси, чийто обем е извън сигурните биологични граници.

2. Целта на плановете за възстановяване е да осигури възстановяването на запасите до сигурните биологични граници.

Плановете съдържат референтни равнища на опазване като например цели, позволяващи оценката на възстановяването на запасите в рамките на сигурните биологични граници.

Тези цели се изразяват като:

а) обем на популацията, и/или

б) дългосрочен рандеман, и/или

в) процент на смъртност от риболов, и/или

г) стабилност на улова.

[…]

3. […]

Плановете за възстановяване са многогодишни и съдържат график за осъществяване на набелязаните цели.

4. Плановете за възстановяване могат да съдържат всички мерки, посочени в член 4, параграф 2, букви в)—з), както и правила за експлоатация, които се състоят от съвкупност от биологични параметри за определяне ограниченията на улова.

Плановете за възстановяване предвиждат ограничения на риболовното усилие, освен когато това не е необходимо за постигане целите на съответния план. […]

[…]“.

B– *Регламент (ЕО) № 1342/2008*[5]

13. Регламент № 1342/2008 за създаване на дългосрочен план за запасите от атлантическа треска и риболовните стопанства, които експлоатират тези запаси, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 423/2004 (наричан по-нататък „планът за атлантическата треска“) е приет от Съвета въз основа на предложение от Комисията и след консултации с Парламента в съответствие с член 37 ЕО.

14. Съображение 7 от Регламент № 1342/2008 гласи:

„За да се осигури достигането на целите за смъртност от риболов и да се допринесе за свеждането до минимум на изхвърлянето, е необходимо риболовните възможности под формата на риболовно усилие също да бъдат фиксирани на нива, които да бъдат съвместими с многогодишната стратегия. Такива риболовни възможности следва, доколкото е възможно, да бъдат определени според вида на риболовните съоръжения въз основа на действащите риболовни практики. Целесъобразно е да се предвиди периодично преразглеждане на ефективността на системата за управление и по-специално да се гарантира преразглеждане на системата за регулиране на риболовното усилие, когато запасите на атлантическа треска достигнат нива, които позволяват експлоатация, даваща максимално устойчив улов“.

15. Съображение 9 от този регламент гласи:

„Определянето и разпределянето на ограниченията за улова, фиксирането на минимално и на предпазни равнища на запасите и на равнищата на смъртност от риболов, както и на максимално допустимото риболовно усилие за всяка група за риболовно усилие за държава членка, както и изключването на някои групи кораби от режима на риболовното усилие, определен с настоящия регламент, са мерки от първостепенно значение в рамките на [ОПР]. Целесъобразно е Съветът да си запази правото да упражнява пряко изпълнителни правомощия във връзка с тези специфични въпроси“.

16. Съгласно член 1 от посочения регламент с него се създава план за четири запаса от атлантическа треска, отговарящи на четири географски зони, а именно Kattegat, Северно море, Skagerrak и източната част на Ламанша, зоната на запад от Шотландия и Ирландско море.

17. В член 5 от Регламент № 1342/2008 целта на многогодишния план е определена по следния начин:

„1. Планът, посочен в член 1, осигурява устойчива експлоатация на запасите от атлантическа треска на основата на максимален устойчив улов.

2. Посочените в параграф 1 цели се постигат при поддържане на следната смъртност от риболов за атлантическата треска в съответните възрастови групи […]

3. По отношение на запасите на атлантическа треска в Северно море, Skagerrak и източната част на Ламанша, посочената в параграф 1 цел се постига при поддържане на смъртността от риболов за атлантическата треска в съответните възрастови групи, посочени в член 8“.

5 — Регламент на Съвета от 18 декември 2008 година (ОВ L 348, стр. 20 и поправка в ОВ L 231, стр. 6).

18. За постигането на посочената в член 5 цел, в членове 6—10 от Регламент № 1342/2008 се определят специални правила относно общия допустим улов (наричан по-нататък „ОДУ“). В членове 11—17 се установяват ограничения на риболовното усилие.

19. По-конкретно, член 9 от Регламент № 1342/2008, в редакцията му преди изменението с обжалвания регламент, предвижда правила относно процедурата, която трябва да се следва за установяване на ОДУ, в случай че предвидените в членове 7 и 8 правила по подразбиране не могат да се приложат поради липса на необходимата информация. В член 12 от посочения регламент се определя методът за изчисляване на максимално допустимото риболовно усилие.

Г– *Обжалваният регламент*

20. Предложението на Комисията за изменение на редица разпоредби на Регламент № 1342/2008 е прието на 12 септември 2012 г. То се основава на член 43, параграф 2 ДФЕС. С оглед на факта, че по-подробното преразглеждане на плана за атлантическата треска е обявено за по-късен етап, предложението на Комисията е предвидено като временно решение на някои от установените най-належащи проблеми[6]. Предложението е изпратено в деня на приемането му на Парламента и на Съвета, както и на Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК).

21. Освен измененията, които Съветът впоследствие решава да приеме с отделен регламент на основание член 43, параграф 3 ДФЕС, както се посочва по-нататък, предложените изменения се отнасят по-специално, но не само, до методологията, която държавите членки трябва да прилагат при изчисляване на риболовното усилие (изменение на член 4), опростяването на процедурата за изключване на някои кораби от режима на риболовното усилие (изменение на член 11 и добавяне на членове 11а—11г) и задължението на държавите членки да се справят с високите нива на изхвърляне и да осигурят подходящо наблюдение и контрол на стимулите, предвидени в членове 11 и 13 (изменение на член 14).

22. Обжалваният регламент е приет на 19 декември 2012 г. на основание член 43, параграф 3 ДФЕС. С този регламент Съветът изменя член 9 и член 12 от Регламент № 1342/2008.

23. Причината за приемането на обжалвания регламент на основание на член 43, параграф 3 ДФЕС, вместо на основание член 43, параграф 2 ДФЕС, е разяснена в съображение 8 от регламента:

„Измененията на членове 9 и 12 установяват подробни специални правила за определяне на възможностите за риболов, които се изразяват в ОДУ и ограничения на риболовното усилие. Те адаптират действащите понастоящем правила за определяне на възможностите за риболов, без да изменят целта на плана за атлантическата треска. Следователно те представляват мерки относно определянето и разпределянето на ОДУ и ограниченията на риболовното усилие и не могат да се разглеждат нито като разпоредби, установяващи общата организация на пазарите на риба и рибни продукти, нито като други разпоредби, необходими за изпълнението на целите на [ОПР]“.

6 — Обяснителен меморандум към предложението; COM(2012) 498 окончателен, стр. 2—4.

24. Обжалваният регламент заменя член 9 от Регламент № 1342/2008 и предвижда специална процедура за определяне на ОДУ:

„1. При липса на достатъчно информация за определяне на ОДУ в съответствие с член 7 ОДУ за запасите от атлантическа треска в Kattegat, в зоната на запад от Шотландия и в Ирландско море се определя на равнището, посочено в научните становища. Ако посоченото в научните становища равнище обаче надвишава с над 20 % ОДУ от предходната година, ОДУ се определя на равнище, което е с 20 % по-високо спрямо ОДУ от предходната година, или ако посоченото в научните становища равнище е с над 20 % по-ниско от ОДУ от предходната година, ОДУ се определя на равнище, което е с 20 % по-ниско спрямо ОДУ от предходната година.

2. Чрез дерогация от параграф 1, когато в научните становища се посочва, че не следва да е разрешен целеви риболов, както и че:

а) приловът следва да е сведен до минимум или намален във възможно най-голяма степен, и/или

б) уловът на атлантическа треска следва да бъде намален във възможно най-голяма степен,

Съветът може да реши да не прилага годишна корекция на ОДУ през следващата година или следващите години, при условие че се определя ОДУ само за прилова.

3. При липса на достатъчно информация за определяне на ОДУ в съответствие с член 8 ОДУ за запасите от атлантическа треска в Северно море, Skagerrak и източната част на Ламанша се определя чрез прилагането на параграфи 1 и 2 от настоящия член mutatis mutandis, освен ако консултациите с Норвегия не доведат до определяне на друго равнище на ОДУ.

4. Когато от научните становища личи, че прилагането на установените в член 8, параграфи 1—4 правила не е целесъобразно за постигането на целите на плана, Съветът може, независимо от посочените по-горе разпоредби, да вземе решение за определяне на алтернативно равнище на ОДУ“.

25. Обжалваният регламент изменя и член 12 от Регламент № 1342/2008. В изменената редакция на параграфи 4 и 6 посочения член се предвижда:

„4. По отношение на сборните групи за риболовно усилие, при които процентът на сбора от уловите, изчислен съгласно параграф 3, буква г), е равен или надвишава 20 %, се прилагат годишни корекции. Максимално допустимото риболовно усилие на съответните групи се изчислява по следния начин:

а) когато се прилага член 7 или член 8 — чрез прилагане към базата на същата процентна корекция като определената в посочените членове корекция за смъртност от риболов;

б) когато се прилага член 9 — чрез прилагане към базата на същата процентна корекция на риболовното усилие като корекцията на ОДУ в сравнение с предходната година.

[…]

6. Чрез дерогация от параграф 4, когато максимално допустимото риболовно усилие е било намалявано в продължение на четири последователни години, Съветът може да реши да не прилага годишна корекция на максимално допустимото риболовно усилие през следващата година или следващите години“.

II – **Производство пред Съда и искания на страните**

26. С жалбата, предмет на дело C-124/13, Парламентът иска от Съда:

— да отмени обжалвания регламент, и

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

27. С жалбата, предмет на дело C-125/13, Комисията иска от Съда:

— да отмени обжалвания регламент,

— да запази правните последици на отменения регламент на Съвета за разумен период от време след постановяване на съдебното решение по дело C-125/13, а именно за не повече от една пълна календарна година, считано от 1 януари на годината, следваща тази на постановяването на решението, и

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

28. С определение на председателя на Съда от 19 април 2013 г. дело C-124/13 и дело C-125/13 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството, както и на съдебното решение. С определение на председателя на Съда от 11 септември 2013 г. Кралство Испания, Френската република и Република Полша са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Съвета и по двете дела.

29. В общата си защита по двете дела, подкрепен от встъпилите правителства по няколко от исканията, Съветът твърди, че Съдът следва:

— да отхвърли изцяло като неоснователни по същество подадените от Парламента и от Комисията жалби,

— да осъди Парламента и Комисията да заплатят съдебните разноски по настоящото производство,

— при условията на евентуалност, ако и доколкото Съдът отмени обжалвания регламент, да обяви за окончателни последиците от обжалвания регламент.

30. Писмени становища представят Парламентът, Комисията и Съветът, както и испанското, френското и полското правителство; всички те са изслушани в съдебното заседание от 24 февруари 2015 г.

III – **Анализ**

A– *Основни доводи на страните*

31. По дело C-124/13 с единственото си основание Парламентът твърди, че обжалваният регламент е незаконосъобразен, тъй като е приет на неправилно правно основание. Той поддържа, че предвид целта и съдържанието му посоченият регламент е трябвало да бъде приет на основание член 43, параграф 2 ДФЕС чрез обикновена законодателна процедура, при която Парламентът действа като съзаконодател.

32. В това отношение Парламентът изтъква по-специално, че многогодишни планове като разглеждания по настоящото дело представляват инструмент за опазване и управление на рибните запаси. Всеки план представлявал едно цяло и обхващал само разпоредби, насочени към преследването на цели, свързани с устойчивост и опазване в рамките на ОПР. Поради това такива планове трябвало да се приемат изцяло на основание член 43, параграф 2 ДФЕС.

33. Освен това Парламентът оспорва разделянето на предложението на Комисията. Според Парламента разделянето представлява злоупотреба с процедурата и обезсмисля съдебната практика, отнасяща се до жизненоважната връзка между правното основание на даден акт и центъра на тежестта му. По този начин, като разделил предложението, Съветът успял изкуствено да избере отделно правно основание за някои елементи, когато за всички елементи би се прилагало единствено правното основание по член 43, параграф 2 ДФЕС, ако актът е бил приет като едно цяло, съгласно първоначалното предложение.

34. По дело C-125/13 искането на Комисията почива на три основания.

35. Първо, подобно на Парламента, Комисията оспорва главно твърдяното правно основание на обжалвания регламент. Според нея Съветът няма право да разделя предложението ѝ и да приема част от него на основание член 43, параграф 3 ДФЕС. Комисията поддържа, че предложението трябва да бъде прието изцяло на основание член 43, параграф 2, като се има предвид, че разпоредбите на обжалвания регламент не попадат в приложното поле на член 43, параграф 3, тъй като се отнасят до политически решения в тази област.

36. Второ, според Комисията с разделянето на предложението и приемането на обжалвания регламент Съветът следвал процедура за вземане на решение, която е в разрез с институционалните правомощия на Парламента и на ЕИСК, по-конкретно пренебрегнал правото на Парламента да участва в процедурата и правото на ЕИСК да бъде надлежно консултиран.

37. Трето, Комисията твърди, че в резултат от промяната на правното основание на обжалвания регламент е нарушено нейното изключително право на инициатива. Това нарушение произтичало по същество от факта, че промяната значително изопачила естеството на предложението на Комисията.

38. Съветът, поддържан от встъпилите правителства, оспорва изложените от жалбоподателите доводи. Според него обжалваният регламент представлява мярка за определяне и разпределяне на възможности за риболов и поради това правилно е основан на член 43, параграф 3 ДФЕС. Съветът посочва, че съображенията, поради които е разделил предложението на Комисията и е приел редица разпоредби с отделен акт, са свързани с целта и съдържанието на предложението. Ето защо за Съвета не било ясно как решението за разделяне на предложението може по някакъв начин да засегне изключителното право на инициатива на Комисията.

Б– *Контекст*

39. От конституционна гледна точка значението на настоящите дела едва ли може да се надцени. Това е така, защото той се отнася до приложното поле, което следва да се даде на член 43, параграф 2 и съответно член 43, параграф 3 ДФЕС за целите на приемането на мерки (законодателни и други), свързани със селското стопанство и рибарството. В този смисъл възприетият от Съда подход по отношение на обхвата на всяка от тези разпоредби ще има мащабни последици, що се отнася до ролята на различните институции и прилаганите в тази област процедури за вземане на решения. От институционална гледна точка няма съмнение, че залогът в настоящите дела е голям.

40. По конкретно същността на разглежданите дела се състои в определяне на съответните роли на институциите на ЕС след Договора от Лисабон, когато приемат мерки в областта на рибарството и в частност, в определяне на точните параметри на компетентността на Съвета да действа без Парламента в тази област.

41. Вярно е, че правилното правно основание за определена мярка на ЕС трябва да се преценява във всеки отделен случай. Вярно е също, че Съдът все още не е разглеждал въпроса за разграничението между член 43, параграф 2 и член 43, параграф 3 ДФЕС в контекста на мерки в рамките на ЕС. Съдът обаче е пояснил как трябва да се тълкуват тези разпоредби в контекста на външните отношения на ЕС. Той е направил разграничение между тези две правни основания в свое неотдавнашно решение относно външната компетентност на Европейския съюз във връзка с предоставянето на възможности за риболов във водите на ЕС на риболовни кораби, плаващи под знамето на Боливарска република Венецуела към брега на Френска Гвиана [7].

42. В посоченото решение Съдът по същество постановява, че приемането на разпоредби на основание член 43, параграф 2 ДФЕС изисква да се прецени дали те са необходими за постигането на целите, свързани с уредените от Договора за функционирането на ЕС общи политики. Следва да се отбележи, че преценката предполага политическо решение, което трябва да бъде запазено за законодателя на Съюза.

43. От друга страна, Съдът по-нататък пояснява, че положението е различно в контекста на член 43, параграф 3 ДФЕС, съгласно който следва да се приемат разпоредби за определяне и разпределяне на възможностите за риболов. Според Съда основното е, че това правно основание не изисква съответна преценка на необходимостта. Това се дължи на факта, че приетите по тази разпоредба мерки имат предимно технически характер и се предполага, че следва да се приемат за *изпълнение на разпоредбите, приети на основание член 43, параграф 2 ДФЕС*.

44. Безспорно настоящите случаи се различават от случая, довел до постановяване на решение „Венецуела“ по отношение на фактическия, а до известна степен и на правния контекст. Не може да се пренебрегне обаче фактът, че при тези несъмнено различни обстоятелства, разглеждайки делото в голям състав, Съдът е разяснил как следва да се тълкуват член 43, параграф 2 и член 43, параграф 3 ДФЕС. На този етап е изключително важно да се припомни, че както правните, така и икономическите субекти зачитат практиката на Съда и съобразяват с нея своето поведение. Това важи особено в конкретния случай, в който съдебната практика има решаваща роля при формиране на правото. Поради това считам, че са налице важни основания, свързани с правната сигурност, които изискват спазване на неотдавна постановеното от голям състав решение, както и следване на установеното в споменатото решение тълкуване на член 43, параграф 2 и член 43, параграф 3 ДФЕС. Всъщност не виждам основателна причина, поради която тълкуването на тези разпоредби да не важи и при настоящите дела.

45. С оглед на изложеното е необходимо да се разгледат последиците на решение „Венецуела“, що се отнася до процеса на вземане на решения, свързан с мерки в рамките на ЕС. Както ще се опитам да докажа, според мен от решение „Венецуела“ следва, че член 43, параграф 3 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че той осигурява правно основание за приемането на определен вид мярка за изпълнение и поради това е йерархически подчинен на правното основание, предвидено в член 43, параграф 2 ДФЕС.

7 — Решение Парламент и Комисия/Съвет, C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:2400, т. 50 (наричано по-нататък „решение „Венецуела“).

46. Преди да разгледам конкретно обжалвания регламент, ще изложа някои по-общи съображения относно приложното поле съответно на член 43, параграф 2 ДФЕС и член 43, параграф 3 ДФЕС. Накрая ще се спра накратко на други нерешени въпроси, които се поставят по настоящите дела.

B– *По приложното поле на член 43, параграф 3 ДФЕС*

1. Член 43, параграф 3 ДФЕС във връзка с член 43, параграф 2 ДФЕС

а) Разногласията между страните

47. Решение „Венецуела“ е постановено след приключване на писмената фаза по настоящите дела. В светлината на съображенията на Съда в посоченото решение не е учудващо, че жалбоподателите поддържат позициите си, а Съветът се опитва да омаловажи последиците му за изхода от настоящото производство.

48. При това положение и двамата жалбоподатели продължават да поддържат, че член 43, параграф 3 ДФЕС е изключение от член 43, параграф 2 ДФЕС и поради това следва да се тълкува стеснително. По същество втората разпоредба представлявала подходящото основание за всяка законодателна мярка, необходима за постигане на целите на ОПР. От друга страна, първата разпоредба била основание само за посочените в нея мерки за изпълнение, и по-специално мерки за определяне и разпределяне на възможностите за риболов. Комисията обаче възприема малко по-гъвкав подход, като допуска, че член 43, параграф 3 ДФЕС също би могъл да представлява подходящо правно основание за приемането на някои функционално свързани мерки, които надхвърлят обикновеното определяне и разпределяне на възможностите за риболов. Във всеки случай според жалбоподателите приетите съгласно член 43, параграф 3 ДФЕС мерки представляват специален вид мярка за изпълнение, приета по предвидената в тази разпоредба особена процедура. Парламентът подчертава по-специално факта, че всяко решение, което предполага политически избор, трябва да се приема на основание член 43, параграф 2 ДФЕС в рамките на законодателна процедура с участието на Парламента и на Съвета.

49. Жалбоподателите оспорват също буквалното тълкуване на член 43, параграф 3 ДФЕС, на което се позовава Съветът. Съветът твърди, че изразът „мерки за“ и еквивалентните изрази в текстовете на други езици (по-специално на френски език) ясно посочват, че разпоредбата следва да обхваща и някои правила, които надхвърлят обикновеното определяне на възможностите за риболов. Парламентът и Комисията изтъкват, че не може да се направи такъв извод само въз основа на текста на посочената разпоредба, без да се взема предвид по-широкият ѝ контекст.

50. Съветът от своя страна, подкрепен от встъпилите правителства, продължава да твърди, че използването на израза „приема мерки за“ в член 43, параграф 3 ДФЕС предполага, че посочената разпоредба може да се използва и като правно основание за мерки, различни от тези за определяне и разпределяне на възможности за риболов. Следователно член 43, параграф 3 ДФЕС обхващал не само количествено определено право на риболов, което можело да се изрази по различни начини като например ОДУ, но и функционално свързани мерки. Според Съвета член 43, параграф 3 ДФЕС е отделно, самостоятелно правно основание, а не изключение от член 43, параграф 2 ДФЕС. Той представлявал lex specialis по отношение на предвиденията в член 43, параграф 2 ДФЕС lex generalis и следователно не трябвало да се тълкува ограничително.

51. Поради това Съветът се противопоставя на предложеното от жалбоподателите тълкуване, според което обикновената законодателна процедура има предимство пред актове, приети съгласно член 43, параграф 3 ДФЕС. Съветът, напротив, твърди, че член 43, параграф 2 и член 43, параграф 3 ДФЕС представляват самостоятелни правни основания и между тях не е налице йерархична връзка. В този контекст Съветът оспорва и тезата, че доколкото една мярка е свързана с целите на ОПР, тя трябва да се основава на член 43, параграф 2 ДФЕС, и че никаква мярка не може да се приеме на основание член 43, параграф 3 ДФЕС без предварително решение за политически избор в рамките на ОПР съгласно член 43, параграф 2 ДФЕС [8].

б) Член 43, параграф 3 ДФЕС като правно основание sui generis за мерки за изпълнение

52. На първо място бих искал да отбележа, че за да обосноват твърденията си както жалбоподателите, така и Съветът се позовават, от една страна, на текста и историческия контекст на член 43, параграф 2 ДФЕС и на член 43, параграф 3 ДФЕС, а от друга страна, на системното и телеологическото тълкуване на посочените разпоредби. Според мен тези доводи могат да се използват в защита и на двете позиции.

53. Макар в крайна сметка да споделям в по-голяма степен доводите на Съвета относно приложното поле на член 43, параграф 2 ДФЕС и член 43, параграф 3 ДФЕС, според мен това не е достатъчно основание да се предлага отклонение от разграничителната линия между тези разпоредби, установена от Съда в решение „Венецуела“.

54. Наистина съображенията на Съда в посоченото решение едва ли биха могли да се охарактеризират просто като obiter dicta. Напротив, след подробен анализ както на релевантните разпоредби на Договора, така и на целта и контекста на разглежданата по това дело декларация [9], Съдът стига до извода, че самостоятелно решение, прието въз основа на политическите интереси на ЕС, попада в областта на компетентност на законодателя на ЕС и че член 43, параграф 3 ДФЕС следва да се прилага във връзка с мерки предимно с технически характер, които изпълняват тези решения [10].

55. Независимо от това, преди да анализирам обжалвания регламент с оглед на този извод, бих искал да направя някои коментари в светлината на изложените от страните доводи във връзка с буквалното, контекстуално и телеологическо тълкуване.

i) По контекста

56. На пръв поглед не виждам сериозно основание член 43, параграф 3 ДФЕС да не може да се тълкува и в смисъл, че обхваща относително голямо разнообразие от мерки, които в по-широк смисъл „се отнасят“ до определянето и разпределянето на възможностите за риболов [11]. Те могат да включват и мерки, които са необходими по някакъв начин за действителното определяне и разпределяне на възможностите за риболов (като метода за определяне на ограниченията за улова или ограничаване на риболовното усилие, които тук са релевантни). Може дори да се каже, че доколкото се отнасят до определянето и разпределянето на

8 — Следва да се уточни, че Комисията всъщност възприема по-нюансирана позиция в това отношение. Тя изтъква, че когато не е налице законодателна мярка по член 43, параграф 2 ДФЕС, Съветът може да използва член 43, параграф 3 ДФЕС, за да приеме незаконодателни мерки, насочени към постигането на целите на ОПР. Когато обаче е приет акт съгласно член 43, параграф 2 ДФЕС, Съветът е обвързан от тази рамка, когато приема мерки по параграф 3 от същия член.

9 — Точки 47—79 от решение „Венецуела“.

10 — По-специално точки 79—81 от решението.

11 — Относно формулировката и начина на евентуалното ѝ тълкуване вж. заключението на генералния адвокат Sharpston по съединени дела Парламент и Комисия/Съвет, C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:334 (наричано по-нататък „заключение на генералния адвокат Sharpston по дело „Венецуела“), по-специално точка 160.

възможностите за риболов, тези мерки са сред средствата, необходими за постигане на целите на ОПР. Контекстуалният прочит на член 43, параграф 3 ДФЕС, било то като част от член 43 ДФЕС или предвид историческия контекст на тази разпоредба, като че ли не дава еднозначна насока за тълкуването, която да се следва.

57. По-конкретно ми се струва, че историческият контекст не е определящ. Преди влизането в сила на Договора от Лисабон в нито една разпоредба от Договора не се разглеждат специално процедурите за определяне и разпределяне на възможностите за риболов. За сметка на това член 20, параграф 1 от Основния регламент определя процедурата за вземане на решение относно „ограниченията на улова и/или на риболовното усилие, разпределението на възможностите за риболов между държавите членки, както и мерките, свързани с тези ограничения“. Тези мерки, т.е. определянето на възможностите за риболов и някои съпътстващи мерки, трябва да се приемат от Съвета, който действа с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията. Парламентът не участва.

58. На този етап ще отбележа, че според мен не става съвсем ясно защо трябва автоматично да се прави съпоставка между член 20 от Основния регламент и член 43, параграф 3 ДФЕС. Това се отнася всъщност и до съпоставка между член 37 ЕО и член 43, параграф 2 ДФЕС.

59. Както отбелязва Съветът, член 43, параграф 2 и член 43, параграф 3 ДФЕС са въведени с Договора от Лисабон с цел да заменят една-единствена разпоредба, а именно член 37 ЕО, която — преди влизането в сила на Договора от Лисабон — бе правното основание за приемането на широк кръг правни актове в областта както на селското стопанство, така и на рибарството. Само тези факти не изглежда да подкрепят извода, че намерението на авторите на Договора за функционирането на ЕС е било да се гарантира, че при обстоятелства, при които преди влизането в сила на Договора от Лисабон е щял да се използва член 37 ЕО, вече трябва да се прилага член 43, параграф 2 ДФЕС.

60. Трябва да се признае обаче, че сходството между член 20 от Основния регламент и член 43, параграф 3 ДФЕС трудно може да се пренебрегне. Приложното поле на член 43, параграф 3 ДФЕС изглежда по-ограничено от това на член 20 от Основния регламент, тъй като, за разлика от последната разпоредба, в него изобщо не се посочват „мерките, свързани със“ [12]. Предвид съществените промени, въведени понастоящем в архитектурата на Договора по принцип и в областта на селското стопанство и рибарството по-специално, изглежда еднакво вероятно твърдяното от Съвета, че промените в Договора на практика отразяват желанието на неговите автори да запазят за Съвета — независимо от разширяването на обхвата на обикновената законодателна процедура до тази област — някои специфични (самостоятелни) правомощия, а не ограничени изпълнителни правомощия.

61. Така стигам до следващия въпрос. Нито една от страните не отрича, че авторите на Договора са предвидили обикновената законодателна процедура съгласно член 43, параграф 2 ДФЕС за по-обща категория мерки, и по-конкретно тези, които са необходими за постигане на целите на ОПР, а са запазили незаконодателната процедура по член 43, параграф 3 ДФЕС за определени регулаторни мерки (които обаче, като редовното определяне на ОДУ, може едновременно с това да са необходими за осъществяване на целите на ОПР). Съществуват обаче сериозни разногласия относно връзката между тези процедури и съответните мерки.

12 — Тук следва да се отбележи и един друг интересен въпрос, а именно че използваната в член 43, параграф 3 ДФЕС формулировка е много близка и до тази в член III-231, параграф 3 от Договора за създаване на Конституция за Европа: „Съветът, по предложение на Комисията, приема европейските регламенти или решения за определяне на цените, налозите, помощите и количествените ограничения, както и за определянето и разпределянето на възможностите за риболов.“ За разлика от член 20 от Основния регламент в текста на тази разпоредба не се посочват „мерките, свързани с тези ограничения [на улова и/или риболовното усилие]“. Наистина въпросната разпоредба очевидно се отнася до норми от по-нисък ранг (в сравнение с европейските норми), което изглежда указва йерархично отношение между законодателни актове и актове от по-нисък ранг в сравнение със законодателните. Вж. също заключението на генералния адвокат Sharpston по дело „Венецуела“, точка 168. Това обаче не означава автоматично, че тези инструменти са взаимозависими или че единият е задължително подчинен на другия.

ii) Налице ли е йерархия?

62. Както вече отбелязах, Съветът и встъпилите правителства поддържат тезата, че член 43, параграф 3 ДФЕС представлява отделно правно основание и не трябва да се използва единствено за обикновени технически мерки, като определянето на ОДУ. Според мен е без значение фактът, че член 43, параграф 3 ДФЕС е формулиран по такъв начин, че да обхваща „мерки […] за определянето и разпределянето на възможностите за риболов“, а не се ограничава например само до оправомощаване на Съвета да „определя и разпределя възможностите за риболов“. Въз основа на текста на тази разпоредба е възможно да се защити — еднакво (не)убедително — както поддържаното от двамата жалбоподатели тълкуване, така и тълкуването на Съвета.

63. От друга страна, струва ми се, че нищо в текста не изключва поначало възможността член 43, параграф 2 и член 43, параграф 3 ДФЕС да установят два отделни вида компетентност на институциите на ЕС. Съгласно това тълкуване посочените две разпоредби биха могли взаимно да се изключват и да се допълват. Наистина не съм убеден, че само поради обстоятелството, че авторите на Договора са решили да разширят обхвата на обикновената законодателна процедура, за да се включат селското стопанство и рибарството, всички предвидени от Договора в тази област други видове компетентност трябва задължително да се тълкуват стеснително или да бъдат подчинени на законодателната компетентност.

64. Независимо от това Съдът понастоящем установява ясна йерархия между посочените разпоредби. В решение „Венецуела“ Съдът постановява, че мерките, приети на основание член 43, параграф 3 ДФЕС, имат предимно технически характер и се предполага, че следва да се вземат за *изпълнение* на разпоредбите, приети въз основа на параграф 2 от същия член [13]. Освен това, след като подробно разглежда спорната декларация по посоченото дело, Съдът отбелязва, че тя попада в област на компетентност, спадаща сред областите, в които законодателят на Съюза трябва да вземе решение съгласно член 43, параграф 2 ДФЕС именно поради факта, че декларацията представлява мярка, предполагаща приемането на самостоятелно решение, което трябва да се извърши с оглед на политическите интереси, преследвани от Съюза в неговите общи политики, и по-специално в политиката в областта на рибарството [14].

65. Следователно Съдът изглежда е приел, че член 43, параграф 3 ДФЕС се отнася предимно до мерки, сходни с приеманите преди това съгласно член 20 от Основния регламент, които трябва да се вземат през равни интервали (определянето на ОДУ например) [15]. Освен това тълкувам посоченото съдебно решение — и по-специално извода относно необходимостта да се запази за законодателя на Съюза компетентността да приема самостоятелни решения в съответствие с политическите интереси на Съюза — в смисъл, че използването на член 43, параграф 3 ДФЕС фактически зависи от едно предварително условие, а именно наличието на свързана мярка по член 43, параграф 2 ДФЕС.

66. С други думи, всяко *самостоятелно* решение, включващо политически съображения, понастоящем задължително попада в приложното поле на член 43, параграф 2 ДФЕС. С оглед на съображенията на Съда в решение „Венецуела“ считам, че всяка мярка, с която се установява рамката за определянето и разпределянето на възможностите за риболов, вече попада в приложното поле на член 43, параграф 2 ДФЕС. Това е така, защото подобна рамка не може да се разглежда като мярка, предназначена само за изпълнение на разпоредба, приета на по-високо равнище предвид специфичните политически интереси на Европейския съюз. Поради това мерките съгласно член 43, параграф 3 ДФЕС трябва да са само тясно свързани с определянето

13 — Точка 50 от решение „Венецуела“.

14 — Точки 79—81 от решението.

15 — Заключение на генералния адвокат Sharpston по дело „Венецуела“, точка 164.

на това кой, на какво и къде може да извършва риболов и на условията, функционално свързани с тези въпроси (при условие че представляват мерки за изпълнение), докато мерките, отнасящи се до други аспекти на възможностите за риболов, не могат да бъдат включени в член 43, параграф 3 ДФЕС[16].

67. От тази гледна точка намирам за съвсем уместни направените съпоставки между член 43, параграф 3 ДФЕС и актовете за изпълнение, основани на член 291 ДФЕС. Поради самото им естество мерките за определяне и разпределяне на възможностите за риболов, които трябва да са в съответствие със законодателните разпоредби на ОПР, могат да бъдат приравнени на мерки за изпълнение. Това е така дори ако те остават извън обхвата на „актовете за изпълнение“ за целите на член 291 ДФЕС. В решение „Венецуела“ Съдът е потвърдил този подход и разграничителната линия между видовете мерки, които могат да се приемат съответно съгласно член 43, параграф 2 ДФЕС и член 43, параграф 3 ДФЕС.

68. Предвид гореизложеното на този етап е необходимо да се определи дали предвидените в обжалвания регламент разпоредби, които са били отделени от първоначалното предложение на Комисията, са технически мерки — за чието приемане не се изисква преценка на необходимостта — предназначени за изпълнението на разпоредби, приети на основание член 43, параграф 2 ДФЕС.

2. По обжалвания регламент

69. Главното твърдение на Парламента и Комисията е, че Съветът е използвал неправилно правно основание за обжалвания регламент. Според тях това е така, тъй като предвидените в посочения регламент разпоредби са били отделени от първоначалното предложение на Комисия за изменение на Регламент № 1342/2008 и впоследствие приети на основание член 43, параграф 3 ДФЕС, а не на основание член 43, параграф 2 ДФЕС, който е правното основание за първоначалното предложение на Комисията. Преди да разгледам това твърдение, ще разясня накратко какво е предназначението на многогодишни планове като установения с Регламент № 1342/2008 и изменен с обжалвания регламент.

а) Какво представляват многогодишните планове и за какво служат?

70. В началото трябва да се отбележи, че основната цел на ОПР несъмнено е устойчивата експлоатация на живите водни ресурси. В съответствие с член 2 от Основния регламент тази цел трябва да се постигне по-специално чрез многогодишен подход към управлението на риболова, предвиден в различни многогодишни планове. В този контекст на устойчивост с многогодишните планове се установяват специфични мерки, необходими за възстановяване на равнищата на рибните запаси или, ако запасът вече е на устойчиво равнище, за поддържане на запаса на това равнище.

71. Тези планове, включително планът за атлантическа треска, създаден с Регламент № 1342/2008, предвиждат редица специфични мерки за опазване с цел да се подкрепя устойчивото управление на рибарството. Те включват затворени зони, стриктни технически разпоредби относно размерите на окото на мрежите и съоръженията, както и различни форми на наблюдение, инспекции и контрол. По-конкретно плановете са разработени, за да се определят целите за устойчива експлоатация на посочените запаси. Това се извършва по-специално чрез подробни правила за годишното определяне на ОДУ, от една страна, и максимално допустимото риболовно усилие, от друга страна.

16 — В този дух вж. също заключението на генералния адвокат Sharpston по дело „Венецуела“, точка 169

72. Съгласно членове 5 и 6 от Основния регламент както плановете за възстановяване, така и тези за управление трябва да включват цели, позволяващи оценка на състоянието на запаса. Докато правилата за експлоатация [17] — които съгласно член 5, параграф 4 от Основния регламент се състоят от съвкупност от биологични параметри за определяне на ограниченията на улова — не са задължителни, ограничаването на риболовното усилие по принцип е задължително за плановете за възстановяване.

б) Методът за определяне на ОДУ и за разпределение на риболовното усилие при липса на достатъчно данни

73. Видно от изложеното по-горе, многогодишните планове са инструменти за опазване на рибните запаси, които значително допринасят за тяхната устойчива експлоатация. В това отношение многогодишните планове са от ключово значение за постигане на целите на ОПР: те прилагат на практика общи принципи на опазване и устойчивост и постигат баланс между тях и социално-икономическите цели. Страните явно не спорят по този въпрос.

74. Освен по въпроса за решаващата роля на многогодишните планове за постигане на целите на ОПР всички страни изглежда са съгласни, че ако член 43, параграф 3 ДФЕС не е подходящото правно основание на обжалвания регламент, тогава такова основание е член 43, параграф 2 (и че ако това е така, от първоначалното предложение на Комисията не е трябвало да се отделя каквато и да е част). Нито една от страните не твърди, че обжалваният регламент е трябвало да се позовава на двойно правно основание.

75. В това отношение съгласно постоянната съдебна практика изборът на правното основание на даден акт на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които подлежат на съдебен контрол. Сред тях са не само целта и съдържанието на акта, но и законодателният контекст [18].

76. Що се отнася най-напред до контекста, предвиденият в Регламент № 1342/2008 план за атлантическата треска се основава изцяло на член 37 ЕО. Като се има предвид обаче, че конституционният контекст в областта на рибарството е претърпял значителни промени [19], би изглеждал прибързан единствено на това основание изводът, че последващите изменения на този план трябва непременно да се основават на член 43, параграф 2 ДФЕС.

77. Във всеки случай проблемът тук не е в това да се определи преобладаващата цел или съдържанието на обжалвания регламент. Както е видно от неговия преамбюл, целта му е да се коригират специфични правила, предвиждащи подробна методология за годишното определяне на ОДУ и на ограниченията на риболовното усилие по начин, който отразява необходимостта от гъвкавост при определяне и разпределяне на възможностите за риболов въз основа на научни данни [20].

78. В членове 9 и 12 от плана за атлантическата треска, съответно заменени и изменени с обжалвания регламент, се установяват подробни правила за определяне на възможностите за риболов, изразени като ОДУ и ограничения на риболовното усилие, при определени специфични обстоятелства. В този смисъл те адаптират изключенията от приложимите правила за определяне на възможностите за риболов. Наистина това се прави, без да се изменя общата

17 — Изглежда е налице известна несъгласуваност относно значението на понятието „правила за експлоатация“. Това несъмнено се дължи на различията в определенията на това понятие, съдържащи се в съображение 7 от Основния регламент и в член 5, параграф 4 от него. Предвид по-точното определение в член 5, параграф 4 от този регламент ще се позовавам по-нататък на правилата за експлоатация единствено във връзка с ОДУ, а не с риболовното усилие.

18 — Вж. решения Комисия/Парламент и Съвет, C-43/12, EU:C:2014:298, т. 29 и Комисия/Съвет, C-137/12, EU:C:2013:675, т. 52 и цитираната съдебна практика. За законодателния контекст вж. по-специално решение Комисия/Парламент и Съвет, C-411/06, EU:C:2009:518, т. 64 и 65.

19 — Вж. точка 59 по-горе.

20 — Съображения 3—5 от обжалвания регламент.

цел на плана за атлантическата треска, изразена като максимален устойчив улов и смъртност от риболов в член 5 от Регламент № 1342/2008[21]. При все това предвид констатациите на Съда в решение „Венецуела“ — и по-специално стриктното му тълкуване на член 43, параграф 3 ДФЕС — възниква въпросът дали предвидените в обжалвания регламент разпоредби представляват нещо повече от обикновени технически мерки, насочени към изпълнението на плана за атлантическата треска като цяло.

79. Според мен случаят е такъв. Наистина, както вече бе посочено (и по същество, прието от Съвета), обжалваният регламент установява (някои от) средствата за постигане на целите на плана за атлантическата треска, свързани с определянето и разпределянето на възможностите за риболов.

80. В това отношение, на първо място, планът за атлантическата треска, предвиден в Регламент № 1342/2008 (регламентът, който е изменен с обжалвания регламент), има за цел да осигури, в съответствие с член 5 от него, устойчивата експлоатация на съответните запаси от атлантическа треска на основата на максимален устойчив улов. Тази цел трябва да се постигне при запазване на определено равнище на смъртността от риболов при атлантическата треска в съответните възрастови групи. За постигането на тази цел в членове 7—10 от същия регламент са определени правила за експлоатация относно начина, по който ОДУ и риболовното усилие трябва да се изчисляват при различни обстоятелства. По същество посочените разпоредби предвиждат средствата, чрез които трябва да се постигне целта на определения в член 5 план.

81. Що се отнася по-конкретно до обжалвания регламент, материалноправното съдържание на изменените член 9 (метод за определяне на ОДУ при липса на достатъчно данни) и член 12 (методология за определяне на риболовното усилие) изглежда представлява рамка или пък — според възприетия от генералния адвокат Sharpston израз — *необходимо условие*[22] за определяне на възможностите за риболов през годините. Според мен тези разпоредби са не просто мерки, чието предназначение е изпълнението на плана за атлантическата треска, а неразделно свързани с този план основни градивни елементи. Ето защо те трябва да бъдат разгледани в основния законодателен акт.

82. В това отношение Съветът подчертава незадължителния характер на въпросните мерки. Според мен обаче е ирелевантно обстоятелството, че тези правила може или не може да са задължителни. В действителност преценка на необходимостта с оглед на целите на ОПР се извършва не само във връзка с решението за включване на тези правила в даден многогодишен план, но и с определянето на съдържанието на тези правила. Според Съда тази преценка следва да се извърши в рамките на законодателна процедура. Може би още по-съществено е, че тези разпоредби не само „определят“ или „разпределят“ възможностите за риболов. Както е видно от обжалвания регламент, с въпросните разпоредби се установява подробен метод, който трябва да се следва при определянето и разпределянето на възможностите за риболов по член 43, параграф 3 ДФЕС. С други думи, те предоставят рамката, в която при определени специфични обстоятелства се определят и разпределят възможностите за риболов.

83. По-специално член 9 от плана за атлантическата треска, заменен с обжалвания регламент, установява подробни правила за определяне на ОДУ при липса на достатъчни данни, когато установените в членове 7 и 8 правила не могат да се приложат, тъй като не е налице достатъчно точна и представителна информация. С изменението се въвеждат по-гъвкави правила, позволяващи подходящи варианти за съобразяване с научните становища, а не се налага автоматичното намаление с 25 %, първоначално предвидено в Регламент № 1342/2008.

21 — Всъщност съгласно член 5, параграф 2 от Основния регламент целите на плана са посочени с оглед на тези специфични „референтни равнища на опазване“.

22 — Заключение на генералния адвокат Sharpston по дело „Венецуела“, точка 169.

84. От друга страна, в член 12, параграф 4 от плана за атлантическата треска е въведено сходно изменение, свързано с определянето на риболовното условие при липса на достатъчно данни. В член 12 е добавен и нов параграф 6, съгласно който Съветът може да не прилага допълнително намаление на риболовното усилие, когато максимално допустимото риболовно усилие е било намалявано в продължение на четири последователни години.

85. При това положение, ако се следва застъпваният от Съвета подход, последният би бил оправомощен не само да определя и разпределя възможностите за риболов (на годишна основа), но и — в хода на същата процедура за вземане на решения — да определя механизма за това.

86. Макар със сигурност да е вярно, както отбелязва Комисията, че това може да създаде риск краткосрочните (политически или икономически) съображения да получат предимство пред дългосрочните съображения, свързани с устойчивостта, нито един от жалбоподателите не е доказал, че в настоящите случаи е налице такъв риск[23]. Напротив, всички страни изглежда са удовлетворени от материалноправното съдържание на разпоредбите, предвидени в обжалвания регламент. Освен това трябва да отбележа, че дори съгласно член 43, параграф 3 ДФЕС Съветът не действа сам: Комисията има право на инициатива и следва да представи предложение за мерките, приети по тази разпоредба. В този смисъл твърденията, че Съветът би могъл да действа без контрол и че без участието на Парламента в процедурата по вземане на решения целите на ОПР няма да бъдат взети предвид, означават, че при такива обстоятелства Комисията също би действала без контрол, наред със Съвета.

87. Ето защо е по-важно, че ако член 43, параграф 3 ДФЕС следва да се тълкува в смисъл, че обхваща мерки, установяващи рамката, в която се определят и разпределят възможностите за риболов, това изцяло противоречи на идеята, че всяко включващо политически избор решение трябва да се приема в хода на законодателна процедура. Ако Съветът имаше право да приема на основание член 43, параграф 3 ДФЕС правила за експлоатация и ограничения на риболовното усилие като разглежданите в настоящото производство, той би имал не само правомощието да изпълнява решения, взети от законодателя чрез действителното определяне и разпределяне на възможностите за риболов, но фактически би му се признало и правомощие да действа като единствен регулатор, установявайки рамката, в която се определят действителните възможности за риболов при някои специфични условия. Съдът е уточнил, че подобно положение би било незаконосъобразно[24].

88. Преди заключението е необходимо да се отговори на опасенията на Съвета и на встъпилите правителства. Те се опасяват, че предложеното от Парламента и Комисията тълкуване, по същество потвърдено и от Съда, ще обезсмисли член 43, параграф 3 ДФЕС и значително ще ограничи свободата на преценка на Съвета при приемането на актове съгласно тази разпоредба.

89. Макар предложеното от Парламента и Комисията тълкуване да не обезсмисля изцяло член 43, параграф 3 ДФЕС, то със сигурност предполага стеснително тълкуване на посочената разпоредба и на предоставената в съответствие с нея компетентност. На практика обаче това следва от подхода на Съда, възприет в решение „Венецуела“. С оглед на действащото право 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[25].

23 — Въпреки това тези краткосрочни съображения изглежда са в основата на необходимостта от спешно приемане на предвидените в обжалвания регламент разпоредби. Както пояснява Съветът в съображение 5 от посочения регламент например, ако продължат да се прилагат автоматичните годишни намаления на усилието, предвидени в Регламент № 1342/2008, това би оказало значително икономическо и социално въздействие върху определени части от флота.

24 — Вж. по-специално точка 50 от решение „Венецуела“.

25 — Ако обжалваният регламент бе приет на основание член 43, параграф 2 ДФЕС, измененият член 12, параграф 6 щеше да бъде отличен пример за законодателна разпоредба, която предоставя подобна свобода на действие на Съвета.

90. Нека да повторя, че член 9 и член 12 от плана за атлантическата треска, съответно заменени и изменени с обжалвания регламент, не просто изпълняват приети от законодателя на Съюза решения, а по-скоро установяват рамката за определяне и разпределяне на възможностите за риболов при някои специфични обстоятелства. Ето защо считам, че обжалваният регламент е приет на неправилно правно основание и че Съветът е действал неправомерно, като е отделил посочените разпоредби от останалата част от предложението на Комисията. Поради това единственото основание, изтъкнато от Парламента, и първото основание, на което се позовава Комисията, следва да се уважат.

91. Заключение в този смисъл само по себе си е достатъчно, за да се уважат подадените от Парламента и Комисията жалби по настоящите дела и да се отмени обжалваният регламент. За изчерпателност обаче ще разгледам накратко останалите две повдигнати от Комисията основания и искането на Комисията и на Съвета да се запазят правните последици на обжалвания регламент.

Г– *Нерешени въпроси: процесуално нарушение, изключителното право на инициатива на Комисията и последиците на обжалвания регламент*

92. Второто основание, повдигнато от Комисията, се отнася до твърдяно процесуално нарушение: според нея, като е допуснал грешка при избора на правно основание, Съветът не е спазил и институционалните правомощия на Парламента да участва в обикновената законодателна процедура и на ЕИСК да бъде надлежно консултиран. Както отбелязва самата Комисия, това основание е свързано с първото. По-горе стигнах до извода, че първото основание, отнасящо се до избора на правно основание, следва да се уважи. От това следва, че второто основание на Комисията също следва да се уважи.

93. Същото се отнася и за третото основание[26]. Това е така не само защото членове 9 и 12 от плана за атлантическата треска, съответно заменени и изменени с обжалвания регламент, са били неправомерно превърнати от законодателни в подзаконови разпоредби: вследствие на тази промяна правният характер на тези разпоредби (въпреки че тяхната цел и съдържание може да са останали непроменени) би се променил съществено. Освен това цялостният подход към управлението на запасите от атлантическа треска би се променил значително.

94. Ако обаче Съдът не се съгласи с мен, че член 43, параграф 3 ДФЕС е неправилно правно основание за обжалвания регламент, бих предложил третото основание, повдигнато от Комисията, да се отхвърли. Наистина и Комисията, и Съветът са съгласни, че промяна на правното основание не означава автоматично съществена промяна на предмета и целите на предложението. Ако Съдът счете, че Съветът е имал право да раздели предложението и да приеме обжалвания регламент на основание член 43, параграф 3 ДФЕС (като приеме, че разглежданите разпоредби са технически мерки за изпълнение за целия план за атлантическата треска), би трябвало да се коригира съответно и правното основание[27].

95. Накрая, Комисията и Съветът, като се позовават на член 264, параграф 2 ДФЕС, искат от Съда да запази правните последици на обжалвания регламент в случай на отмяна[28]. Парламентът не е възразил срещу това искане.

26 — По принцип Съветът може да разделя предложения на Комисията, когато това е обосновано с оглед на съдържанието на предложението. Това е така, тъй като, макар Комисията да има право на инициатива, това право не е абсолютно. Съветът обаче може да предприеме тази стъпка (единодушно, в съответствие с член 293, параграф 1 ДФЕС) само доколкото тя е в съответствие с предмета и целта на първоначалното предложение, както се изисква от Съда. Вж. решение Eurotunnel и др., C-408/95, EU:C:1997:532, т. 39.

27 — Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Sharpston по дело „Венецуела“, точки 196 и 197.

28 — Комисията счита, че последиците на обжалвания регламент следва да се запазят за не повече от една календарна година, считано от 1 януари на годината, следваща тази на постановяването на съдебното решение по настоящите дела.

96. По-горе стигнах до извода, че обжалваният регламент следва да бъде отменен. Вследствие на това основанието, на което са определени възможностите за риболов към 2013 г., би отпаднало частично. Според мен при това положение могат да бъдат установени съществени съображения, свързани с правната сигурност и с необходимостта от избягване на сериозни отрицателни последици за сектора, които обосновават решение за запазване на последиците на отменения акт [29].

97. При конкретните обстоятелства, при които риболовните дейности на практика са обусловени от прилагането на предвидените в обжалвания регламент правила относно определянето на ОДУ и ограниченията на риболовното усилие, смущения при прилагането на посочения регламент биха били не само проблематични с оглед на правната сигурност (тъй като е възможно специфичните регламенти [30], определящи действителните възможности за риболов за дадена година, да не са в съответствие с първоначалния план за атлантическата треска), но може да има и по-сериозни отрицателни последици за сектора. Освен това страните по настоящите производства изглежда одобряват материалноправното съдържание на обжалвания регламент, като единственото съществено разногласие се отнася до избора на правно основание.

98. При тези обстоятелства считам, че последиците на обжалвания регламент следва да се запазят. Предложението на Комисията да се запазят последиците на обжалвания регламент за една пълна календарна година след постановяване на съдебното решение има някои положителни страни. Това би увеличило правната сигурност по-специално от гледна точка на рибарите, при положение че възможностите за риболов обикновено се определят на годишна основа за конкретна календарна година. Независимо от това и колкото и практично да е, от основно значение е последиците на неправомерните актове да не бъдат запазвани за по-дълго време, отколкото е строго необходимо. За да се насърчат институциите на ЕС да приемат нов регламент на правилното основание възможно най-скоро, според мен последиците на обжалвания регламент трябва да се запазят за срок, не по-дълъг от шест месеца от датата на постановяване на съдебното решение по настоящите дела.

IV – **Разноски**

99. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. В настоящите дела както Парламентът, така и Комисията са поискали присъждане на съдебните разноски, а Съветът е изгубил делото.

100. От друга страна, член 140, параграф 1 от Процедурния правилник предвижда, че държавите членки, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Кралство Испания, Френската република и Република Полша следва да понесат направените от тях съдебни разноски

29 — Вж. например решения Парламент/Съвет, C-166/07, EU:C:2009:499, т. 74 и 75; Парламент/Съвет, C-355/10, EU:C:2012:516, т. 89 и 90; Комисия/Парламент и Съвет, C-43/12, EU:C:2014:298, т. 54—56 и Парламент/Съвет, C-490/10, EU:C:2012:525, т. 91 и 92.

30 — За въпросната година те са Регламент (ЕС) № 39/2013 на Съвета от 21 януари 2013 година за определяне на възможностите за риболов за 2013 г. на кораби на ЕС за определени рибни запаси и групи от рибни запаси, които не са предмет на международни преговори или споразумения (ОВ 2013 L 23, стр. 1, и поправка в ОВ L 194, стр. 9) и Регламент (ЕС) № 40/2013 на Съвета от 21 януари 2013 година за определяне за 2013 г. на наличните възможности за риболов на определени рибни запаси и групи от рибни запаси, които са предмет на преговори или споразумения във водите на ЕС и за корабите на ЕС в определени води извън ЕС (ОВ 2013 L 23, стр. 54.)

V – **Заключение**

101. Въз основа на изложените по-горе съображения предлагам на Съда:

— да отмени Регламент (ЕС) № 1243/2012 на Съвета от 19 декември 2012 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1342/2008 за създаване на дългосрочен план за запасите от атлантическа треска и риболовните стопанства, които експлоатират тези запаси,

— да запази в съответствие с член 264, параграф 2 ДФЕС правните последици на отменения регламент за срок, не по-дълъг от шест месеца, считано от датата на постановяване на съдебното решение по настоящите дела до влизането в сила на нов регламент, приет на правилното правно основание,

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски, и

— да осъди Кралство Испания, Френската република и Република Полша да понесат направените от тях съдебни разноски.