Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
E. SHARPSTON
представено на 19 януари 2016 година[1]

Дело C-361/14 P

Европейска комисия
срещу

Peter McBride и др.

„Обжалване — Тълкуване на член 266 ДФЕС — Член 4, параграф 2 от Решение 97/413/ЕО на Съвета — Мерки по опазване на ресурсите и преструктуриране на сектор рибарство — Искания за увеличаване на свързания с безопасността тонаж — Отмяна от Общия съд на Решение 2003/245/ЕО на Комисията, с което се отхвърлят искания за увеличаване на свързания с безопасността тонаж — Компетентност и правно основание за приемане на нови решения — Отмяна от Общия съд на нови решения, с които се отхвърлят искания за увеличаване на свързания с безопасността тонаж“

1. Европейската комисия обжалва решението на Общия съд[2] за отмяна на 11 решения, приети на 13 юли 2010 г. (наричани по-нататък „решенията от 2010 г.“), с които Комисията (отново) отхвърля искания, внесени от Ирландия на 14 декември 2001 г. (наричани по-нататък „първоначалните искания“) от името на отделни собственици на кораби, за увеличавания на допустимия капацитет на техните риболовни кораби поради подобрения в областта на безопасността (наричани по-нататък „увеличавания на свързания с безопасността тонаж“). Исканията са направени в съответствие с член 4, параграф 2 от Решение 97/413/ЕО на Съвета[3].

2. Настоящото дело е продължение на дълга и сложна сага[4]. На 4 април 2003 г. Комисията приема Решение 2003/245/ЕО[5] (наричано по-нататък „първоначалното решение“) в отговор на първоначалните искания на Ирландия. Собствениците на кораби, чиито искания за увеличавания на свързания с безопасността тонаж са били отхвърлени, подават жалби за отмяна пред Общия съд, оспорвайки решението в дело Boyle и др.[6]. Общият съд отменя първоначалното решение по отношения на няколко кораба, но отхвърля четири от жалбите като

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Решение McBride и др./Комисия (T-458/10—T-467/10 и T-471/10, EU:T:2014:249 (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“ или „McBride и др.“).

3 — Решение от 26 юни 1997 година относно целите и подробните правила за преструктуриране на сектора на рибарството в Общността за периода от 1 януари 1997 г. до 31 декември 2001 г. с оглед на постигане на устойчиво равновесие между ресурсите и тяхната експлоатация (ОВ L 175, стр. 27).

4 — За повече подробности вж. точки 33—44 по-долу.

5 — Решение на Комисията от 4 април 2003 г. относно получените от Комисията искания за увеличаване на целите на МПО IV с оглед подобряване на безопасността, мореплаването, хигиената, качеството на продуктите и условията на труд за корабите с обща дължина, по-голяма от 12 метра (ОВ L 90, стр. 48). В член 2 от това решение Комисията приема 29 искания за увеличаване на капацитета, произтичащи единствено от подобрения в областта на безопасността съгласно член 4, параграф 2 от Решение 97/413, и отхвърля други 80 такива искания, включително тези, които са в основата на последвалото съдебно производство.

6 — Решение Boyle и др./Комисия (T-218/03—T-240/03, EU:T:2006:159) (наричано по-нататък „Boyle и др.“).

недопустими. Трима от тези собственици на кораби успешно обжалват това решение: в решение Flaherty и др.[7] Съдът отменя решението на Общия съд в частта относно допустимостта и разширява действието на отмяната на първоначалното решение по отношение на корабите, предмет на спора в това производство.

3. На 13 юли 2010 г. Комисията приема решенията от 2010 г. в съответствие със задълженията си по член 266 ДФЕС за изпълнение на решения Boyle и др. и Flaherty и др. Тъй като междувременно правното основание на първоначалното решение отпада[8], решенията от 2010 г. се приемат на правно основание ad hoc. Те са обжалвани пред Общия съд по дело McBride и др. — производството, в което е постановено обжалваното съдебно решение.

4. Общият съд отменя решенията от 2010 г. При това той прави разграничение между задължението на Комисията по член 266 ДФЕС и компетентността на същата институция да приеме решенията от 2010 г. Според Общия съд Комисията не е разполагала с необходимата компетентност. Следователно тя е трябвало да отхвърли първоначалните искания, доколкото те се отнасят до ответниците по настоящата жалба.

5. Решението на Общия съд повдига важни въпроси, които надхвърлят рамките на сектора рибарство. Какви са задълженията на институция на ЕС съгласно член 266 ДФЕС? Трябва ли при преценката на правното основание на решенията от 2010 г. Съдът да прилага принципи, изведени от съдебната практика относно Европейската общност за въглища и стомана (наричана по-нататък „ЕОВС“), по-специално решения SP и др.[9] и ArcelorMittal[10]? При отрицателен отговор, как следва да се подходи към въпроса за правилното правно основание?

Нормативна уредба

Договор за Европейския съюз

6. Съгласно член 5, параграф 1 ДЕС принципът на предоставената компетентност определя границите на компетентност на Съюза. По силата на този принцип, съгласно член 5, параграф 2, Съюзът действа единствено в границите на компетентност, която държавите членки са му предоставили с Договорите, с оглед постигане на поставените в тези договори цели.

7. Член 13, параграф 2 ДЕС също предвижда, че всяка институция действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите, в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях.

Договор за функционирането на Европейския съюз

8. Член 263 предвижда, че Съдът на Европейския съюз осъществява контрол относно законосъобразността на законодателните актове и актовете на институциите, включително на Комисията.

9. Съгласно член 264, първа алинея ДФЕС, ако искът е обоснован, Съдът на Европейския съюз обявява атакувания акт за недействителен.

7 — Решение Flaherty и др./Комисия (C-373/06 P, C-379/06 P и C-382/06 P, EU:C:2008:230 (наричано по-нататък „Flaherty и др.“).

8 — Вж. точки 25 и 26 по-долу.

9 — Решение SP и др./Комисия (T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03, T-80/03, T-97/03 и T-98/03, EU:T:2007:317 (наричано по-нататък „решение SP и др.“).

10 — Решение ArcelorMittal Luxembourg/Комисия и Комисия/ArcelorMittal Luxembourg и др. (C-201/09 P и C-216/09 P, EU:C:2011:190 (наричано по-нататък „ArcelorMittal“).

10. Член 266 ДФЕС предвижда, че институцията, чийто акт е бил отменен, е длъжна да предприеме необходимите мерки за изпълнение на решението на Съда. Това задължение не засяга извъндоговорното задължение на Съюза да поправи вредите, причинени от неговите институции или служители при изпълнението на техните задължения.

Преглед на общата политика в областта на рибарството

11. Регулаторният режим за риболовните дейности във водите на ЕС е сложен и подробен [11]. Следващото изложение представлява кратко и неизчерпателно резюме, чиято единствена цел е да представи законодателния контекст.

12. През 1970 г. Съветът приема законодателство за създаване на обща организация на пазара на продукти от риболов [12]. Самата обща политика в областта на рибарството (наричана по-нататък „ОПР“) се въвежда през 1983 г. В последствие тя претърпява няколко изменения [13].

13. При внасянето на първоначалните искания от Ирландия на 14 декември 2001 г. са били приложими разпоредбите на Регламент (ЕИО) № 3760/92 на Съвета [14]. С този регламент се прави опит за преодоляване на установената сериозна липса на равновесие между капацитета за риболов на флота на държавите членки и наличните възможности за риболов.

14. Тогавашната структурна политика на Общността в сектора на рибарството е била изградена въз основа на многогодишните програми за ориентиране (наричани по-нататък „МПО“), определени в член 2 от Регламент (ЕИО) № 4028/86 на Съвета [15]. С последните се поставят цели за намаляване на мащаба на риболовния флот [16]. За да се улесни структурната промяна в сектора на рибарството в рамките на насоките на ОПР, Комисията е оправомощена да отпуска финансова помощ за мерки, включващи преструктуриране, обновяване и модернизиране на риболовния флот [17]. Под егидата на тази политика е прието Решение 97/413, на което се основават първоначалните искания.

15. В края на 90-те години обаче става ясно, че реформираната ОПР не е успяла да противодейства на намаляването на рибните запаси във водите на Общността [18]. Комисията решава, че целите на МПО IV са били твърде скромни. Тя предлага да бъде продължено действието на Решение 97/413 (и на МПО IV) с една година до 31 декември 2002 г., за да се даде време за обсъждане на бъдещата политиката по отношение на флота. Същевременно Комисията предлага въвеждане на мерки, които да гарантират по-голямата ефективност на МПО IV по време на удължения период на прилагането ѝ. Една от тези мерки е премахването на възможността за получаване на увеличавания на свързания с безопасността тонаж [19].

11 — Вж. уводната част на доклада от 21-вото заседание, 2007-2008 г., на Комисията за Европейския съюз на House of Lords: „The progress of the Common Fisheries Policy“, том I (HL Paper 146-I).

12 — Регламент (ЕИО) № 101/76 на Съвета от 19 януари 1976 година за създаване на обща политика на структурите в сектора на рибарството (ОВ L 20, стр. 19).

13 — Регламент (ЕИО) № 170/83 на Съвета от 25 януари 1983 година за въвеждане на схема на Общността за опазването и управлението на рибните ресурси (ОВ L 24, стр. 1).

14 — Регламент от 20 декември 1992 година за установяване на общностна система за рибарството и аквакултурите (ОВ L 389, стр. 1).

15 — Регламент от 18 декември 1986 година относно мерки на Общността за подобряване и приспособяване на структурите в сектора на рибарството и аквакултурите (ОВ L 376, стр. 7).

16 — Относно ограничения успех на тези мерки вж. прессъобщение на Комисията IP–96–444.

17 — Член 1, параграф 1, буква а) от Регламент № 4028/86.

18 — Вж. например доклада на групата независими експерти, които съветват Комисията относно четвъртото поколение многогодишни програми за ориентиране от 28 март 1996 г., известен като доклада „Ласен“.

19 — За по-пълна картина вж. предложение на Комисията за решение на Съвета за изменение на Решение 97/413/ЕО на Съвета относно целите и подробните правила за преструктуриране на сектора на рибарството в Общността за периода от 1 януари 1997 г. до 31 декември 2001 г. с оглед на постигане на устойчиво равновесие между ресурсите и тяхната експлоатация COM(2001) 0322 окончателен (ОВ C 270, стр. 79). Член 4, параграф 2, от Решение 97/413/ЕО на Съвета е отменен с Решение 2002/70/ЕО на Съвета; вж. точка 25 по-долу.

16. Промяната в политиката е въведена с Регламент (ЕО) № 2371/2002 на Съвета [20], който отменя и заменя Регламент № 101/76 и Регламент № 3760/92. Настоящото положение се урежда от Регламент (ЕС) № 2015/812 [21] и Регламент (ЕС) № 1380/2013 [22].

Регламент № 3760/92

17. Целта на Регламент № 3760/92 е определена като установяване на рамка за опазването и защитата на живите водни ресурси и на аквакултурите [23].

18. Дял I обхваща правила за достъп до водите и ресурсите. Член 11 е единствената разпоредба в раздел II („Управление и наблюдение на риболовните дейности“). Той гласи: „Като взе предвид дял I, в съответствие с процедурата, предвидена в член 43 от Договора, Съветът, на многогодишна основа и първоначално не-по-късно от 1 януари 1994 г., определя целите и подробните правила за преструктуриране на сектора на рибарството в Общността с оглед постигането на устойчив баланс между ресурсите и тяхната експлоатация. При това преструктуриране следва във всеки конкретен случай да се вземат предвид възможните икономически и социални последици и особеностите на риболовните региони“. [неофициален превод]. В дял III („Общи разпоредби“) член 17 предвижда създаването на Управителен комитет по рибарство и аквакултури, а в член 18 е предвидена процедура, по която Комисията представя проект за мерки за изпълнение за проверка от този комитет преди приемането.

Регламент (ЕО) № 2792/1999 на Съвета

19. Регламент (ЕО) № 2792/1999 [24] въвежда рамка за всички структурни мерки в сектора на рибарството. Предвижда се финансова помощ съгласно ОПР чрез Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството (ФИОР) [25]. Член 6 се отнася до обновяването на флота и модернизирането на риболовните кораби. В контекста на МПО държавите членки могат, съгласно член 6, параграф 2, да искат увеличаване на капацитета, наред с другото, с оглед на мерки за повишаване на безопасността, при условие че тези мерки не водят до нарастване на експлоатацията на ресурсите.

20. Съгласно член 9 помощта чрез ФИОР за обновяване и модернизация на флота може да бъде отпусната само когато са изпълнени определени изисквания, включително посочените в член 6, параграф 2.

20 — Регламент 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, стр. 59; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 6, стр. 237).

21 — Регламент (ЕС) 2015/812 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година за изменение на регламенти (ЕО) № 850/98, (ЕО) № 2187/2005, (ЕО) № 1967/2006, (ЕО) № 1098/2007, (ЕО) № 254/2002, (ЕО) № 2347/2002 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и регламенти (ЕС) № 1379/2013 и (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на задължението за разтоварване на сушата и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1434/98 на Съвета (ОВ L 133, стр. 1).

22 — 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, стр. 22).

23 — Член 2, параграф 2; вж. още първо до трето съображение от Регламента.

24 — Регламент 17 декември 1999 година за определяне на подробните правила и условия по отношение на структурната помощ на Общността в сектор рибарство (ОВ L 337, стр. 10).

25 — Вж. членове 1 и 2 от Регламент № 2792/1999.

Решение 97/413

21. Решение 97/413 е прието с цел да осигури, наред с другото, преструктурирането на риболовния флот на Общността и оцеляването на сектор, който е сериозно застрашен от продължителна прекомерна експлоатация. Подробни правила се съдържат в МПО IV за периода от 1 януари 1997 г. до 31 декември 2002 г.[26].

22. Член 4 предвижда:

„1. Сегментирането на флота на всяка държава членка следва да се определя във връзка със запасите, посочени в приложение I, и с риболовните техники, като се отчита сегментирането, прието като част от МПО III, и различното положение на държавите членки.

2. В предназначените за държавите членки многогодишни програми за ориентиране увеличаванията на капацитета, произтичащи единствено от подобрения в областта на безопасността, обосновават за всеки отделен случай същата степен на увеличаване на целите на сегментите на флота, когато не водят до увеличаване на риболовното усилие на съответните кораби“. [неофициален превод]

23. Член 9, параграф 1 изисква Комисията да приеме МПО за риболовния флот на отделните държави членки за периода 1997—2001 г. в съответствие с Регламент (ЕО) № 3699/93 на Съвета[27] не по-късно от 30 ноември 1997 г.

24. Съгласно член 10 процедурите по член 18 от Регламент № 3760/92 се прилагат за целите на изпълнението на разпоредбите на Решение 97/413. С отмяната на Регламент № 3760/92 и замяната му с Регламент № 2371/2002[28] Управителният комитет, с който Комисията дотогава е била длъжна да се консултира, (съответно) се закрива[29].

Решение 2002/70/ЕО на Съвета

25. Решение 2002/70/ЕО[30] се приема, за да се даде време за обсъждане на политиката относно флота. С него се изменя Решение 97/413 и се удължава срокът, в който риболовното усилие на всяка държава членка трябва да бъде намалено до 31 декември 2002 г.[31]. Съответно член 4, параграф 2 от Решение 97/413 се заличава, считано от 1 януари 2002 г.[32].

26 — Вж. член 1, параграф 1 и член 2, параграф 1 от Решение 97/413.

27 — Регламент от 21 декември 1993 година за установяване на подробни правила и условия относно структурната помощ от Общността за секторите рибарство и земеделие, и за преработката и пускането на пазара на техните продукти (ОВ L 346, стр. 1).

28 — Вж. точка 16 по-горе.

29 — Вж. членове 34 и 36 от Регламент № 2371/2002. Вследствие на това част от основния процедурен механизъм за разглеждане на първоначалното искане от Комисията просто липсва по времето, когато последната се стреми да се съобрази с решения Boyle и др. и Flaherty и др.

30 — Решение от 28 януари 2002 г. на Съвета за изменение на Решение 97/413/ЕО относно целите и подробните правила за преструктуриране на сектора на рибарството в Общността за периода от 1 януари 1997 г. до 31 декември 2001 г. с оглед на постигане на устойчиво равновесие между ресурсите и тяхната експлоатация (ОВ L 31, стр. 77) (наричано по-нататък „Решение 2002/70“).

31 — Член 1, параграф 1.

32 — Член 1, параграф 3 и член 2. Предвид датата, на която е прието Решение 2002/70 (28 януари 2002 г), заличаването има до известна степен обратно действие.

26. Член 9 от Решение 97/413 също е изменен. Комисията продължава да отговаря за изпълнението на целите и подробните правила на това решение, но процедурите се провеждат в съответствие с член 4 от Регламент № 2792/99 [33].

Съдебна практика

27. Полезно е накратко да бъдат припомнени решения SP и др. и ArcelorMittal, доколкото те се посочват многократно в основанията за обжалване и в твърденията на страните.

28. По дело SP и др. жалбоподателите искат отмяната на решение на Комисията, прието на 17 декември 2002 г., поради липса на компетентност. Въпросното решение санкционира нарушенията на Договора за ЕОВС, извършени преди изтичането на срока на договора на 23 юли 2002 г. В преамбюла е направено позоваване само на член 65 от ЕОВС [34]. В решението си Общият съд разграничава разпоредбите, уреждащи процедурните стъпки, които трябва да се предприемат, преди Комисията да приеме решението си, и материалноправната разпоредба в Договора за ЕОВС.

29. По отношение на поредицата закони Общият съд припомня съдебната практика, съгласно която, за да се гарантира спазването на принципите на правна сигурност и на оправданите правни очаквания, общностните материалноправни норми трябва да се тълкуват като по принцип неприложими към положения, съществуващи преди влизането им в сила, докато процесуалните норми имат незабавно действие [35]. Първо, необходимо е да се провери дали съответната институция е компетентна да приеме мярка въз основа на конкретна разпоредба от Договора или от вторичното законодателство. Следващата стъпка е да се определят приложимите материалноправни и процесуални норми в съответствие с принципите, уреждащи последователно приетите правни норми. Така разпоредбата, представляваща правно основание за дадена мярка и оправомощаваща институцията на Общността да я приеме, трябва да е в сила към момента на приемането. Обратно, тези принципи могат да доведат до прилагането на материалноправни разпоредби, които вече не са действащи в момента, когато институция на Общността приема въпросната мярка. Комисията е счела, че е компетентна да действа въз основа на материалноправната норма на член 65, параграф 1 от ЕОВС. При това е допуснала грешка, тъй като правното основание, предвидено в член 65, параграфи 4 и 5 от ЕОВС е било отпаднало, когато Комисията е приела решението си. В съответствие с това Общият съд отменя спорното решение по това дело [36].

30. Дело ArcelorMittal се отнася до решение на Комисията, прието въз основа на член 65, параграфи 1 и 5 от ЕОВС, но след изтичането на срока на действие на Договора за ЕОВС на 23 юли 2002 г. В съответствие с по-ранно решение Комисията е наложила глоби на 14 предприятия заради участието им в картел за определяне на цени в сектора на стоманата. На 11 март 1999 г. Общият съд отхвърля искането за отмяна на това решение, но намалява размера на наложените глоби [37]. На 2 октомври 2003 г. Съдът отменя решението на Общия съд

33 — Самият Регламент № 2792/99 остава в сила до 31 декември 2006 г. (вж. член 104 от Регламент (ЕО) № 1198/2006 на Съвета от 27 юли 2006 г. за Европейския фонд за рибарство (ОВ L 223, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 9, стр. 224). Все пак член 4 от Регламент № 2792/99 е отменен с член 1, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 2369/2002 на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) за установяване на подробните правила и условия относно структурна помощ от Общността за сектор рибарство, от 1 януари 2003 г. (ОВ L 358, стр. 49).

34 — Структурата на член 65 ЕОВС подготвя идентичната добре известна разпоредба от Договора за ЕИО (член 85 ЕИО, понастоящем член 101 ДФЕС). Така член 65, параграф 1 ЕОВС забранява съгласувани практики между предприятия, насочени към препятстване, ограничаване или нарушаване на обичайните условия на конкуренция в сектора на въглищата и стоманата в рамките на общия пазар. Съгласно член 65, параграф 4 такива споразумения се считат за недействителни по право, а съгласно член 65, параграф 5 Комисията има правомощие да налага санкции за нарушения на правилата за конкуренция на ЕОВС.

35 — Вж. например решение Toshiba Corporation и др. (C-17/10, EU:C:2012:72, т. 47 и цитираната съдебна практика). Като скорошна илюстрация на този утвърден принцип вж. решение Комисия/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, т. 33).

36 — Решение SP и др., точки 116—119 и точка 123.

37 — Решение ARBED/Комисия (T-137/94, EU:T:1999:46).

и отменя решението на Комисията в частта относно едно от предприятията [38]. След това Комисията решава да започне нова процедура относно същото антиконкурентно поведение, което е било предмет на предишното решение. На 8 ноември 2006 г. Комисията приема ново решение, което първо е оспорено без успех пред Общия съд [39], а след това е обжалвано пред втора инстанция по делото ArcelorMittal.

31. Съдът приема, че решението на Общия съд не е опорочено от каквато и да било грешка при прилагане на правото. Намерението на законодателя на ЕС не било да се избегне налагането на санкции за нарушенията на правилата за конкуренция съгласно Договора за ЕОВС след изтичането на срока на същия договор. Освен това с оглед осигуряването на свободна конкуренция приемствеността между Договорите (Договора за ЕОВС, ДЕО и ДФЕС) гарантира, че всяко споразумение, което съответства на предвиденото в член 65, параграф 1 ЕОВС фактическо положение, независимо дали е било налице преди или след 23 юли 2002 г., може да бъде санкционирано от Комисията и тази възможност продължава да съществува. При тези обстоятелства би противоречало на целта и съгласуваността на Договорите и би било несъвместимо с приемствеността в правния ред на Съюза Комисията да няма компетентност да осигури еднаквото прилагане на свързаните с Договора за ЕОВС норми, които продължават да пораждат последици дори след изтичането на неговия срок на действие [40].

32. Съдът потвърждава решението на Общия съд, като постановява, че компетентността на Комисията да наложи разглежданата глоба през 2006 г. произтича от член 23, параграф 2 от Регламент № 1/2003 [41] и че производството трябва да бъде проведено съгласно този регламент. Разпоредба, която представлява правното основание на определен акт и оправомощава институция на Съюза да приеме въпросния акт, трябва да бъде в сила към момента на неговото приемане. Освен това прилагането от Комисията на Регламент № 1/2003 не ограничава, а по-скоро може да разшири процесуалните гаранции, които предоставя правната рамка на Договора за ЕОВС в полза на предприятията, по отношение на които е образувано производство за нарушение на правилата за конкуренция [42].

Фактическа обстановка в настоящото производство

Първоначалното решение

33. На 14 декември 2001 г. ирландските органи отправят първоначалните искания към Комисията съгласно член 4, параграф 2 от Решение 97/413, с което искат увеличаване на капацитета на поливалентния сегмент [43] и на пелагичния сегмент [44] на техния флот.

38 — Решение ARBED/Комисия (C-176/99 P, EU:C:2003:524).

39 — Решение ArcelorMittal Luxembourg и др./Комисия (T-405/06, EU:T:2009:90).

40 — Решение ArcelorMittal, точки 63—66.

41 — Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 г. относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (ОВ L 1, стр. 1;Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167).

42 — Решение ArcelorMittal, точки 74—76.

43 — Този сегмент се състои от многофункционални кораби и включва малки крайбрежни кораби и големи кораби за улов в открито море на бяла риба, пелагични риби и двучерупчести мекотели; вж. годишния доклад за 2005 г. на лицензиращия орган за риболовни кораби на ирландското министерство на съобщенията, флота и природните богатства (наричан по-нататък „годишният доклад за 2005 г.“) на стр. 7.

44 — Този сегмент включва кораби, използвани най-вече за пелагични видове (предимно херинга, скумрия, сафрид и северно путасу): вж. годишния доклад за 2005 г. също на стр. 7.

34. На 4 април 2003 г. Комисията приема първоначалното решение и посочва като правни основания член 4 от Решение 97/413 и член 6 от Регламент № 2792/99. С член 2 от първоначалното решение Комисията приема 29 искания за увеличавания на свързания с безопасността тонаж в съответствие с член 4, параграф 2 от Решение 97/413. Същевременно тя отхвърля 80 такива искания, включително исканията на ответниците по настоящата жалба.

Производства пред съдилищата на ЕС относно първоначалното решение

35. На 13 юни 2003 г. няколко собственици на кораби подават жалби за отмяна пред Общия съд, като оспорват действителността на първоначалното решение. На 13 юни 2003 г. Общият съд отхвърля четири жалби като недопустими: това са жалбите на г-н Thomas Flaherty, дружество Ocean Trawlers, г-н Larry Murphy и дружество O'Neill Fishing Co Ltd. Общият съд отменя първоначалното решение в частта, в която то се прилага по отношение на кораби, принадлежащи на другите жалбоподатели, тъй като при приемането на първоначалното решение Комисията е приложила критерии, които не се съдържат в приложимата права уредба, и е превишила правомощията си[45].

36. В последвалата размяна на кореспонденция между собствениците на тези кораби и Комисията са обсъдени стъпките, които възнамерява да предприеме Комисията в изпълнение на решението на Общия съд по дело Boyle и др. През това време Комисията е поискала информация и от ирландските органи относно техническите характеристики на въпросните кораби.

37. Междувременно на 5 септември 2006 г. г-н Thomas Flaherty, г-н Larry Murphy и дружество Ocean Trawlers обжалват решението на Общия съд. На 17 април 2008 г. в решение Flaherty и др. Съдът уважава тяхната жалба и отменя първоначалното решение в частта, в която се прилага по отношение на тези страни и техните кораби.

38. На 3 април 2008 г. повечето от собствениците на кораби завеждат дела срещу Комисията за вреди, причинени от отмяната на първоначалното решение[46]. Общият съд спира производствата първоначално на 12 май 2009 г. (докато Комисията уведоми Общия съд, че е приела решения за замяна на отменените); след това на 14 юни 2011 г. (до произнасянето на решението на Общия съд, обжалвано по настоящото дело) и още веднъж на 22 октомври 2014 г. (до приключване на настоящото производство по обжалване).

Спорните решения

39. За да изпълни задълженията си по член 266 ДФЕС, на 13 юли 2010 г. Комисията приема няколко решения. С тях тя отново отхвърля искането на Ирландия от името на тази група собственици на кораби за увеличаване на целите на МПО IV за периода от 1 януари 1997 г. до 31 декември 2001 г.[47]. Решение C(2010) 4758, което се отнася до г-н Peter McBride, е показателно за решенията от 2010 г. Ще опиша процеса във връзка с това конкретно решение.

45 — Точки 100—134 от решение Boyle и др.

46 — Дело T-138/08, Cavankee Fishing и др.. Само четирима от жалбоподателите по дело Boyle и др. (г-н Edward Kelly, г-н Adrian McClennaghan, г-н Gerard Minihane и дружество O'Neill Fishing Co Ltd) не участват в производствата по исканията за обезщетение за вреди.

47 — Става въпрос за следните решения: C(2010) 4758, C(2010) 4748, C(2010) 4757, C(2010) 4751, C(2010) 4764, C(2010) 4750, C(2010) 4761, C(2010) 4767, C(2010) 4754, C(2010) 4753 и C(2010) 4752 от 13 юли 2010 г. (наричани заедно „спорните решения"). Комисията приема едно утвърдително решение във връзка с кораб, който не е собственост на нито един от ответниците в настоящото производство.

40. Накратко: най-напред Комисията иска от Ирландия допълнителна техническа информация (която явно не е получила) относно Peadar Elaine II и по-малките кораби, които той замества. След това Комисията прави предварителна констатация, основана на информация, предоставена от Ирландия, за нови кораби, финансирани по Схемата за обновяване на флота за риболов на бяла риба (Whitefish Fleet Renewal Scheme), че не е ясно дали увеличаването на тонажа действително се дължи единствено на повишаването на безопасността. Тази предварителна констатация е съобщена на адвокатите на г-н McBride, които представят становища.

41. В самото Решение C(2010) 4758 Комисията най-напред посочва правната уредба. Тя обяснява, че в контекста на отмяната на първоначалното решение с решението на Съда, тя е длъжна да приеме ново решение във връзка с кораба Peader Elaine II, като добавя: „Тъй като член 4, параграф 2 от Решение 97/413/ЕО на Съвета е заличен с член 1, параграф 3 от Решение 2002/70 на Съвета и не е заменен от съответна разпоредба, вече не съществува конкретно правно основание за това ново решение. Следователно Комисията трябва да приеме решение [ad hoc], като приложи материалноправните норми, които са били в сила към момента на получаване на искането.“ Комисията потвърждава своята предварителна констатация, като посочва, че вследствие на това е решила „да отхвърли искането за увеличаване на целите [на МПО IV] за поливалентния сегмент на ирландския флот по отношение на кораба Peadar Elaine II“.

Резюме на обжалваното съдебно решение

42. На 27 и 28 септември 2010 г. собствениците на кораби завеждат дела по член 263 ДФЕС пред Общия съд [48]. Те искат Общият съд да отмени решенията от 2010 г. и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

43. В подкрепа на жалбите за отмяна са посочени шест основания: i) Комисията е имала изрични правомощия да приеме първоначалното решение съгласно член 4, параграф 2 от Решение 97/413, вместо на правно основание ad hoc; ii) нарушение на съществени процесуални изисквания; iii) неправилно тълкуване на член 4, параграф 2 от Решение 97/413; iv) явна грешка при прилагането на тази разпоредба; v) нарушение на принципа на добрата администрация и vi) нарушение на принципа на равно третиране.

44. Общият съд разглежда само първото основание, което според него по необходимост поставя въпроса за компетентността на Комисията да прецени първоначалните искания за увеличаване на свързания с безопасността тонаж и да приеме решенията от 2010 г. Той заключава, че към момента на настъпване на фактите не е съществувало правно основание за приемането на тези решения и следователно Комисията не е била компетентна да ги приеме. В съответствие с това жалбата е уважена по първото основание, а решенията от 2010 г. са отменени.

45. Комисията обжалва това съдебно решение на 25 юли 2014 г. Нейните представители и ответниците са изслушани в съдебното заседание от 1 септември 2015 г.

48 — Въпросните собственици на кораби са: г-н Peter McBride (T-458/10), г-н Hugh McBride (T-459/10), Mullglen Ltd (T-460/10), г-н Cathal Boyle (T-461/10), г-н Thomas Flaherty (T-462/10), Ocean Trawlers Ltd (T-463/10), г-н Patrick Fitzpatrick (T-464/10), г-н Eamon McHugh (T -465/10), г-н Eugene Hannigan (T-466/10), г-н Larry Murphy (T-467/10), и г-н Brendan Gill (T-471/10). По същото време още петима собственици на кораби подават жалби: г-н Joseph Doherty (T-468/10), г-н Padraigh Conneely (T-469/10), г-жа Eileen Oglesby (T-470/10), Cavankee Fishing Co Ltd (T-472/10), и г-н Noel McGing (T-473/10). Общият съд обаче приема тези жалби за недопустими Вж. точки 105 и 106 по-долу.

Жалбата на Комисията

46. Комисията изтъква две основания за обжалване. Първо, тя твърди, че Общият съд е тълкувал и приложил неправилно член 266 ДФЕС във връзка с член 263 ДФЕС. Комисията поддържа, че член 4, параграф 2 от Решение 97/413 следва да се тълкува в смисъл, че тя запазва правомощието си да вземе решение по съществото на първоначалните искания. Общият съд е допуснал следните грешки при прилагането на правото: i) не е приложил принципите, потвърдени в решения SP и др. и ArcelorMittal, и ii) неправилно е приложил принципа на ефективност, принципа на предоставената компетентност и принципите на приемственост в правния ред, на прилагането на закона във времето, правната сигурност, на оправданите правни очаквания и принципите, които уреждат приемствеността на нормите във времето.

47. Второ, Общият съд е нарушил член 36 от Статута и член 81 от своя Процедурен правилник. Не е мотивирал достатъчно решението си, по-специално във връзка с довода на Комисията, основан на решения SP и др. и ArcelorMittal, че е възможно да се прилагат материалноправните норми на член 4, параграф 2 от Решение 97/413, въпреки че тази мярка е отменена.

Първо основание за обжалване

Резюме на релевантните части от обжалваното съдебно решение

48. Съгласно член 5 ДЕС принципът на предоставената компетентност определя границите на компетентност на Съюза. Съгласно член 13, параграф 2 ДЕС всяка институция действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите, в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях. Институциите имат единствено предоставени правомощия. Затова в преамбюла на актовете на ЕС се посочва правното основание, което позволява на съответната институция да предприема действия във въпросната сфера. Следователно изборът на подходящо правно основание е от първостепенно значение [49]. Освен това въпросът дали издателят на спорен акт е компетентен е въпрос на обществена политика, който трябва да бъде разгледан служебно от юрисдикцията на Съюза дори когато не е повдигнат от нито една от страните [50].

49. Изискването за спазване на принципа на правната сигурност налага всеки акт, който има за цел да породи правни последици, да черпи своята задължителна сила от разпоредба на правото на Съюза, която трябва да бъде изрично посочена като правно основание и да предписва правната форма, в която актът следва да бъде издаден. Следователно правното основание трябва да бъде в сила към момента на приемане на акта [51].

50. Тъй като Решение 97/413 и Регламент № 2792/99 са отменени преди приемането на решенията от 2010 г., процедурата за консултиране с Управителния комитет за сектора на рибарството не може да се приложи. Нито една разпоредба, нито дори преходна разпоредба не дава право на Комисията да преразгледа първоначалните искания. Следователно липсва правно основание и Комисията не разполага с правомощие да приема тези решения [52].

49 — Точки 22—25 от обжалваното съдебно решение.

50 — Точка 28 от обжалваното съдебно решение.

51 — Точки 26 и 27 от обжалваното съдебно решение.

52 — Точки 30—36 от обжалваното съдебно решение.

51. Макар собствениците на корабите да са прави в твърдението си, че Комисията не е била компетентна да приеме решенията от 2010 г. на основание ad hoc, те неправилно твърдят, че е съществувало подходящо правно основание. Първо, принципите, съдържащи се в решения ArcelorMittal и SP и др., са с общо приложение. Второ, разпоредбите, които са били приложими на 14 декември 2001 г., когато ирландските органи са отправили първоначалните искания, не са били в сила при приемането на решенията от 2010 г. Трето, фактът, че Комисията е действала незаконосъобразно при приемането на първоначалното решение, не може да оправдае това, че е продължила да превишава правомощията си с приемането на решенията от 2010 г. Четвърто, като се има предвид броя на корабите, за които се отнасят първоначалните искания, и задължението на Комисията за полагане на дължимата грижа, тази институция не може да бъде упрекната за това, че не е приела решение преди изтичане срока на МПО IV на 31 декември 2001 г.[53].

52. В това отношение законодателят на ЕС не е предвидил преходни разпоредби, които биха позволили на Комисията да разгледа и вземе решение относно исканията за увеличаване на капацитета, получени преди изтичането на срока или отмяната на разпоредбите, които ѝ възлагат това правомощие. Макар да е вярно, че липсата на такива преходни разпоредби може да е неудовлетворителна за физическите лица, този извод не позволява да се пренебрегне принципът на предоставената компетентност, който е изрично прогласен в Договора. В противен случай Общият съд би превишил правомощията, предоставени му с Договора[54].

53. На последно място, когато акт на институция е отменен от Съда, макар член 266 ДФЕС да задължава съответната институция да предприеме действия, тази разпоредба сама по себе си не предоставя компетентност. В настоящия случай Комисията е била длъжна съгласно член 266 ДФЕС да предприеме необходимите мерки за изпълнението на решения Boyle и др. и Flaherty и др., но все пак не е имала компетентност да го направи. При това положение Комисията е трябвало да отхвърли исканията поради липса на компетентност. Този резултат обаче не засяга правото на собствениците на кораби да предявят иск за вреди срещу Европейския съюз, причинени от липсата на преходни разпоредби, които биха позволили на Комисията да вземе решение относно първоначалното искане на ирландските органи[55].

Резюме на основанията за обжалване на Комисията

54. Комисията критикува обжалваното съдебно решение за това, че то създава затруднения за институциите на ЕС, за собствениците на кораби и за ефективността на правния ред на Съюза.

55. Комисията изтъква седем довода в подкрепа на своето първо основание: i) член 266 ДФЕС установява задължение за институция, чийто акт е бил отменен; ii) това задължение трябва да се претегли спрямо други принципи, като например правната сигурност; iii) тя е приложила принципите на решения SP и др. и ArcelorMittal към настоящия случай; iv) тази съдебна практика се основава на общите принципи на правото на ЕС; v) Общият съд е допуснал грешка при прилагането на принципа на правната сигурност и не е признал, че правното основание може да бъде подразбиращо се; vi) член 266 ДФЕС не възстановява правно основание и vii) с неправилното тълкуване на член 266 ДФЕС Общият съд накърнява ефективността на отмяната като правно средство за защита по член 263 и не прилага правилно други правни принципи.

53 — Точки 37—42 от обжалваното съдебно решение.

54 — Точка 43 от обжалваното съдебно решение.

55 — Точки 44 и 45 от обжалваното съдебно решение.

Резюме на отговора

56. Ответниците са съгласни, че член 266 ДФЕС задължава Комисията да действа и че това задължение вероятно трябва да се претегли спрямо другите правни принципи на правото на ЕС като например правната сигурност. Не може обаче, опирайки се на тези принципи, да се възстановява правно основание, което е било отменено. Общият съд правилно е приел, че правното основание на съответен акт трябва да бъде в сила към момента на приемане на акта и че обичайно процесуалните норми се прилагат от момента на влизането им в сила. Положението в настоящия случай се различава от това по делата SP и др. и ArcelorMittal.

57. Действително позицията на Комисията поражда съмнение относно действителността на първоначалното решение. Това има неблагоприятни последици за исканията, които са били уважени. Принципът на оправданите правни очаквания не допуска Комисията да отменя тези утвърдителни решения за увеличавания на свързания с безопасността тонаж.

58. Ето защо ответниците твърдят, че това основание за обжалване следва да бъде отхвърлено. Пред Общия съд те са заявили, че член 4, параграф 2 от Решение 97/413 предвижда конкретно правно основание за предприемане на действия от Комисията; този довод е изтъкнат при условията на евентуалност в настоящото производство. Също при условията на евентуалност, ако настоящият съд прецени, че Комисията е могла да приема решения ad hoc, без да предостави процесуалноправните гаранции, посочени в Решение 97/413, делата по жалбите за отмяна следва да бъдат върнати на Общия съд, който да се произнесе като първа инстанция по основания от (ii) до (vi), тъй като тези основания не са били разглеждани и не са направени фактически констатации[56]. С приемането на решения ad hoc Комисията е нарушила оправданото правно очакване на ответниците, че техните искания ще бъдат разгледани въз основа на материалноправните норми и при спазване на процесуалноправните гаранции, предвидени в Решение 97/413.

Съображения по първото основание за обжалване

Предварителни бележки

59. Към момента на подаване на първоначалните искания от ирландските органи Комисията е била компетентна да предприеме действия на основание член 4, параграф 2 и член 9 от Решение 97/413[57].

60. След влизането в сила на Решение 2002/70 на 1 януари 2002 г. Комисията вече няма правомощия да разглежда такива искания. Въпреки че същинското действие на МПО IV е удължено до 31 декември 2002 г. и задълженията на Комисията по член 9 остават непроменени[58], разпоредбата, по силата на която могат да бъдат разрешавани *увеличавания на свързания с безопасността тонаж* (член 4, параграф 2), е заличена. Не се въвеждат нови действащи правила, които да предоставят компетентност на Комисията за приемане на такива решения, нито съществуват преходни разпоредби, които да я оправомощават да разгледа висящите искания.

56 — Вж. точки 43 и 44 по-горе.

57 — Преамбюлът на първоначалното решение цитира като правно основание член 6, параграф 2 от Регламент № 2792/99. Все пак тази разпоредба съдържа приложимите условия в случай на искане за финансова помощ от страна на държава членка чрез ФИОР по член 9, параграф 1 за обновяване и модернизация на риболовните кораби. Първоначалните искания са свързани с индивидуални искания за увеличавания на свързания с безопасността тонаж. Доколкото разбирам, Ирландия по същество събира тези искания и ги изпраща на Комисията. В този контекст не виждам по какъв начин е относим член 6, параграф 2 от Регламент № 2792/99.

58 — Текстът на член 9 от Решение 97/413 е изменен с член 1, параграф 5 от Решение 2002/70. Изменената разпоредба не задължава Комисията да изпълнява правила относно увеличавания на свързания с безопасността тонаж на основание член 4, параграф 2 от Решение 97/413. Вж. по-горе точка 26.

61. Собствениците на кораби, които са се възползвали от утвърдителните решения или за които решенията са влезли в сила, не са засегнати от отмяната на член 4, параграф 2 от Решение 97/413[59]. Само собствениците на кораби, които са обжалвали без успех първоначалното решение в производството за отмяна, са засегнати от заличаването на правното основание.

62. Въпросът за възможната липса на правно основание не е разглеждан по делата Boyle и др. или Flaherty и др. Въпреки това е безспорно, че към момента на приемане на първоначалното решение, както и на решенията от 2002 г., не е имало действаща правна разпоредба, която изрично да посочва правно основание за решението на Комисията по първоначалните искания.

Член 266 ДФЕС

63. В контекста на разпоредбите от Договора, уреждащи съдебния контрол, членове 264 ДФЕС и 266 ДФЕС установяват последиците от уважаването на иска. Общият съд е обявил първоначалното решение за нищожно, в съответствие с член 264 ДФЕС, като по този начин е поставил собствениците на кораби и Комисията в положението, в което са се намирали преди приемането на това решение.

64. За да се съобрази с решения Boyle и др. и Flaherty и др., Комисията е длъжна да спазва не само диспозитива на решението, но и мотивите, довели до постановяването му, които представляват неговата необходима основа, доколкото без тях не може да се определи точният смисъл на постановеното в диспозитива. Фактически именно мотивите, от една страна, указват конкретната разпоредба, приета за незаконосъобразна, а от друга — разкриват точните основания за установената в диспозитива незаконосъобразност, които съответната институция е длъжна да вземе предвид, когато замества отменения акт[60].

65. В точка 28 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно е посочил че има право служебно да разгледа въпрос, отнасящ се до компетентността, дори когато страните не са направили такова искане[61]. Освен това Общият съд е приел, че няма правна разпоредба от първичното или вторичното законодателство, която да е в сила от 1 януари 2003 г. и да оправомощава Комисията да вземе решение по първоначалните искания или по искания, внесени след постановяването на решения Boyle и др. и Flaherty и др.[62]. Видно е, че Общият съд правилно е заключил, че действието на Решение 97/413 е прекратено и не са предвидени преходни разпоредби. Следователно, съгласно действащото законодателството на ЕС в областта на рибарството към съответния момент, Комисията не е имала правомощие да приеме спорните решения.

66. След това Общият съд разглежда въпроса дали член 266 ДФЕС сам по себе си оправомощава Комисията да приеме решение, анализирайки твърденията на собствениците на кораби. Той приема, че член 266 ДФЕС сам по себе си не е предоставя компетентност на Комисията. Всяко друго тълкуване би противоречало на принципа на предоставената компетентност, установен в член 13, параграф 2 ДЕС: задължението за извършване на действия следва да се разграничава от компетентността за предприемане на действия, като тези две понятия не си противоречат. Споделям това становище. Освен това ми се струва, че Общият съд негласно е направил извод, че член 266 ДФЕС не възстановява член 4, параграф 2 от Решение 97/413 като правно основание.

59 — Вж. по аналогия решение Комисия/AssiDomän Kraft Products и др. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, т. 57).

60 — Решение Asteris и др./Комисия (съединени дела 97, 193, 99 и 215/86, EU:C:1988:199, т. 27).

61 — Решение Salzgitter/Комисия (C-210/98 P, EU:C:2000:397, т. 56).

62 — Точки 30—37 от обжалваното съдебно решение.

67. Все пак в предпоследното и последното изречение на точка 44 от своето решение Общият съд посочва:

„В настоящия случай Комисията е била длъжна съгласно член 266 ДФЕС да предприеме необходимите мерки за изпълнението на решения Boyle и др. и Flaherty и др., но все пак не е имала компетентност да го направи. При това положение Комисията трябва да отхвърли искането на жалбоподателите поради липса на компетентност“.

68. Тази формулировка е едновременно двусмислена и неточна в някои отношения.

69. Изразът „…но все пак не е имала компетентност да го направи“ е неясен и неточен. Той може да се тълкува в смисъл, че Комисията не е била компетентна да предприеме всички необходими мерки в изпълнение на своите задължения по член 266. Това очевидно би било неправилно.

70. Думите „длъжна да предприеме необходимите мерки“ в член 266 ДФЕС не означават, че съответната институция е ограничена да прецени дали трябва да приеме акт, за да изпълни съдебно решение [63]. Това не би съответствало на съдебната практика; съгласно член 266 ДФЕС съответната институция има право на свободна преценка при избора на възможните мерки, а когато изпълнението на съдебно решение, с което се отменя мярка, представлява особено затруднение, съответната институция може да изпълни това задължение, като прецени дали може да предложи надлежна компенсация за вредите, понесени от съответното лице вследствие от отмяната на решението [64]. Въпреки че отмяната на незаконосъобразен акт често подтиква съответната институция да приеме нов акт, в който не е възпроизведена установената от Съда незаконосъобразност, това не е единственият възможен начин на изпълнение.

71. Според мен с твърдението си, че „Комисията трябва да отхвърли искането на жалбоподателите“ Общият съд също допуска грешка. Първо, Комисията е била длъжна да упражни правото си на свободна преценка при разглеждане на първоначалните искания в контекста на решения Boyle и др. и Flaherty и др. Второ, тъй като първоначалните искания са отправени от ирландските органи от името на собствениците на кораби, формално е неправилно това искане да се означава като „искането на жалбоподателите“.

72. В точка 45 от обжалваното съдебно решение Общият съд е посочил и че собствениците на кораби имат право да предявят иск за вреди срещу Европейския съюз, тъй като при наличие на преходни разпоредби, Комисията би могла да приеме решение. Това според мен е ирелевантно за определяне естеството на задълженията на Комисията по член 266 ДФЕС.

63 — Освен това член 266 ДФЕС е тълкуван широко. Така той включва задължение за преустановяване на нарушението в разумен срок: вж. решение Парламент/Комисия (C-21/94, EU:C:1995:220, т. 33). Той може да изисква заличаване на акт, който е обявен за недействителен. Може и да задължава съответната институция да се въздържа от приемането на идентична мярка; вж. решение Interporc/Комисия (C-41/00 P, EU:C:2003:125, т. 29).

64 — Решение KöneckeFleischwarenfabrik/Комисия (76/79, EU:C:1980:68, т. 13—15); вж. още решение Парламент/Meskens (C-412/92 P, EU:C:1994:308, т. 28). Общият съд следва този подход в решение Комисия/Moschonaki (T-476/11 P, EU:T:2013:557, т. 39).

73. Ще добавя, че искът за вреди би срещнал трудности. Върху ищеца (в случая собствениците на кораби) пада тежестта да установи: i) противоправно поведение; ii) вреда и iii) причинна връзка[65]. Въпреки че липсата на преходни разпоредби може да бъде равносилна на противоправно поведение, това не е непременно единственото основание, на което да се опре искът за вреди. Освен това трябва да се докаже, че това поведение е причинило вреди[66].

74. Все пак, възможен е прочит на точка 44 от обжалваното съдебно решение, който да бъде съвместим с член 266 ДФЕС. Изразът „…но все пак не е имала компетентност да го направи“ в предпоследното изречение може да се разбира и в смисъл, че Комисията *не е била оправомощена да приеме спорните решения*. Според мен последното отразява това, което Общия съд вероятно е искал да каже, и това изразява точно правното положение.

75. Съставлява ли неяснотата на точка 44 от решението на Общия съд грешка при прилагането на правото, поради която това решение трябва да бъде отменено?

76. Според мен случаят не е такъв.

77. Общият съд не е отхвърлил възможността Комисията да предприеме мерки, различни от приемане на нови решения, за да изпълни решения Boyle и др. Освен това в своята жалба Комисията не твърди, че решението на Общия съд следва да се тълкува по този начин. Ето защо не считам, че обжалваното съдебно решение противоречи на член 263 ДФЕС, тъй като води до празнина в наличните средства за правна защита.

78. Накрая, макар последното изречение на параграф 44 да е грешно от правна страна, от постоянната съдебна практика следва, че ако мотивите на решение на Общия съд разкриват нарушение на правото на Съюза, но неговият диспозитив изглежда обоснован по други правни съображения, жалбата трябва да бъде отхвърлена[67]. Според мен този принцип се прилага по аналогия в настоящия случай.

79. Доколкото i) мотивите на Общия съд в точка 44 от обжалваното съдебно решение могат да се тълкуват по начин, съответстващ на Договора, и ii) решението му изглежда обосновано от съображението, че с приемането на решенията от 2010 г. Комисията е превишила правомощията си, стигам до извода, че Общият съд не е допуснал грешка в тълкуването на член 266 ДФЕС.

Задължения по член 266 ДФЕС и общите принципи на правото

80. Комисията твърди, че е била компетентна да приеме решенията от 2010 г., тъй като е разполагала с достатъчно правомощия за това. Доколкото нито Решение 97/413, нито член 6 от Регламент № 2792/99 не са били в сила на 13 юли 2010 г., когато са приети тези решения, тя не е могла да се консултира с Управителния комитет за сектора на рибарството. Общият съд е допуснал грешка, като не е претеглил задължението за предприемане на действия по член 266 ДФЕС спрямо общите принципи на правото на ЕС, по-специално принципа на правна сигурност.

65 — Заключение на генералния адвокат Jacobs по дело Комисия/Jégo-Quéré (C-263/02 P, EU:C:2003:410, т. 44). Искът за вреди дава достъп до правосъдие, но той не е част от системата на съдебния контрол; фактът, че той може да не бъде уважен, не означава, че на съответното лице е отказана ефективна съдебна защита. Вж. например решение ReynoldsTobacco и др./Комисия (C-131/03 P, EU:C:2006:541, т. 82—84).

66 — Искът за вреди по дело CavankeeFishing и др./Комисия (T-138/08) се основава на член 2 от първоначалното решение. Ищците твърдят, че грешката в прилагането на правото е установена с решение на Общия съд по дело Boyle и др. Те твърдят, че са понесли загуби i) тъй като се наложило да закупят тонаж на пазара, за да заместят поисканията, но непредоставен им от Комисията тонаж, свързан с безопасността, и ii) някои от ищците са понесли загуби, произтичащи от намаляването на броя дни на риболов в морето. Ищците твърдят, че съществува пряка причинна връзка между отказа на Комисията и претърпените от тях загуби.

67 — Решение Salzgitter/Комисия (C-210/98 P, EU:C:2000:397, т. 58); вж. още решение ThyssenKrupp Nirosta/Комисия (C-352/09 P, EU:C:2011:191, т. 136).

81. Според Комисията от решения SP и др. и ArcelorMittal следва, че предходни материалноправни норми се прилагат по отношение на предходни положения, а процесуалноправните норми се прилагат само докато са в сила. Следователно Комисията е имала право да приложи процедура ad hoc и не е било необходимо решенията от 2010 г. да бъдат разглеждани от Управителния комитет за сектора на рибарството. Ответниците не са съгласни с това становище.

82. Не споделям твърденията на Комисията.

83. Според мен в решение SP и др. изпъкват проблемите в подхода на Комисията.

84. По това дело изтичането на срока на действие на Договора за ЕОВС е последвано от плавен преход към правилата за конкуренция на Договора за ЕО (а впоследствие към тези на ДФЕС) Това става автоматично въз основа на приемствеността на нормите във времето[68]. Обратно, в настоящия случай Регламент № 2371/2002 просто отменя режима на МПО IV след съществена промяна в насоката на ОПР[69]. Затова липсват съответни материалноправни норми, които да заменят член 4, параграф 2 от Решение 97/413 и които биха позволили на Комисията да разреши увеличавания на свързания с безопасността тонаж.

85. В решение SP и др. Общият съд следва постоянната съдебна практика, която разграничава материалноправните норми (които обикновено нямат обратно действие с цел зачитане на принципите на правната сигурност и на оправданите правни очаквания) от процесуалноправните норми (които имат незабавно действие)[70]. Освен това обаче той подчертава като важно обстоятелство, че съответната институция на ЕС трябва преди всичко да притежава необходимите правомощия да предприема действия. Той посочва: „Следва да се отбележи в това отношение, че разпоредбата, съставляваща правното основание на съответната мярка и оправомощаваща институцията на Общността да приеме въпросната мярка, трябва да бъде в сила към моментна на нейното приемане […] Обратно, принципите, които уреждат приемствеността на нормите във времето, могат да доведат до прилагането на материалноправни норми, които вече не са в сила към момента на приемане на съответната мярка от институцията на Общността“[71].

86. Следователно първата стъпка е да се определи дали съответната институция на ЕС е компетентна да предприема действия и ако е така, въз основа на коя конкретна разпоредба от правото на ЕС. Едва след това се определят конкретните материалноправни и процесуалноправни норми, които уреждат действията на тази институция. Ако обаче липсва валидно правно основание, което да е в сила към момента, в който съответната институция на ЕС иска да приеме конкретно решение, е невъзможно позоваване на принципите, които уреждат приемствеността на нормите във времето, за да се прилагат материалноправни разпоредби, които в миналото са уреждали предишни актове[72]. Това е класическият подход.

87. Прилагайки този анализ към настоящия случай, ако член 4, параграф 2 от Решение 97/413 беше останал в сила или беше заменен от друга аналогична разпоредба (или ако съществуваха преходни разпоредби, предвиждащи запазване на правомощията за разглеждане на висящи искания), Комисията би запазила компетентността си да вземе решение по първоначалните искания, а след отмяната на първоначалното решение вследствие на решения Boyle и др. и Flaherty и др. — да приеме решенията от 2010 г. в изпълнение на тези съдебни решения. Но

68 — Решение SP и др., точка 109.

69 — Вж. точка 16 по-горе.

70 — Решение SP и др., точка 116.

71 — Решение SP и др., точка 118.

72 — Решение SP и др., точки 117 и 119.

компетентността на Комисията да разрешава увеличавания на свързания с безопасността тонаж се прекратява с отмяната на член 4, параграф 2 от Решение 97/413. Разпоредба, която е отменена, според мен не може да бъде възстановена, нито може по необходимост и по подразбиране да предостави валидно правно основание за предприемане на действия ad hoc.

88. Сходни проблеми срещам с тълкуването от Комисията на решение ArcelorMittal.

89. По това дело антиконкурентното поведение, което би подлежало на санкциониране съгласно Договора за ЕОВС, след изтичане срока на действие на последния продължава да подлежи на санкциониране по силата на Договора за ЕО (а по-късно, по силата на ДФЕС). Следователно Комисията запазва компетентността си да санкционира антиконкурентното поведение. След като първоначалното решение, основаващо се на Договора за ЕОВС, е отменено по отношение на едно предприятие, Комисията започва нова процедура по правилата на ЕС, които са станали приложими (Регламент № 1/2003)[73], и налага нова глоба. Предприятието оспорва новото решение пред Общия съд и на втора инстанция — пред Съда. Съдът отхвърля жалбата.

90. С това решение Съдът приема, че в контекста на принципа на правна сигурност е особено важно заинтересованите предприятия да се запознаят с обхвата на своите права и задълженията и с правното основание, на което Комисията им налага санкции[74]. Съдът приема, че тъй като Комисията все още притежава компетентност да действа, тя може и трябва да приложи съществуващите процедури по Договора за ЕО (които действително предлагат по-широки процесуални гаранции за съответните предприятия). По-конкретно член 23, параграф 2 от Регламент № 1/2003 предвижда правно основание за действие (приемане на ново решение за налагане на нова глоба)[75]. Следователно Комисията е имала компетентност да предприеме действия и новото решение, посочващо това валидно правно основание, е законосъобразно, въпреки че с него се прилагат предишни материалноправни норми и действащи процесуалноправни разпоредби по отношение на предишни актове.

91. Обратно, в настоящия случай след 31 декември 2001 г. Комисията няма компетентност да приеме исканото решение. Липсва разпоредба, съответна на член 23, параграф 2 от Регламент № 1/2003, която да оправомощава Комисията да предприеме действия и която би ѝ позволила прилагането на предходните материалноправни норми на член 4, параграф 2 от Решение 97/413 заедно с действащите процесуални разпоредби, за да вземе решение по висящото искане. (Освен това тук не става въпрос за налагане на санкции на собствениците на кораби. Спорът е само относно това дали те да получат увеличаването на свързания с безопасността тонаж, което са поискали.)

92. Затова не съм съгласен, че решение ArcelorMittal следва да се тълкува като внасящо нюанси в постоянната съдебна практика и създаващо възможност за възстановяване на отпаднало правно основание чрез прилагане на общите принципи на правото, когато материалноправна разпоредба урежда предходни актове. Според мен съдебната практика не се е променила. Разпоредбата, която представлява правното основание на определен акт и оправомощава институция на Съюза да приеме въпросния акт, трябва да бъде в сила към момента на неговото

73 — Вж. по-горе бележка под линия 41.

74 — Решение ArcelorMittal, точки 68—72.

75 — Решение ArcelorMittal, точка 74.

приемане[76]. Разпоредба, която е била отменена, е отменена. Тя повече не може да съставлява валидно правно основание за предприемане на действия[77]. Не може също така при липса на съществуващо правно основание да се създава импровизирано правно основание ad hoc, за да може да се приложи материалноправна норма по отношение на предходен акт.

93. Когато Ирландия подава първоначалните искания на 14 декември 2001 г., Решение 97/413 изцяло е в сила. Струва ми се, че в действителност *две* разпоредби в това решение заедно съставляват необходимото правно основание за действие на Комисията. Член 4, параграф 2 е материалноправната разпоредба, уреждаща увеличаванията на свързания с безопасността тонаж. Член 9, параграф 1 обаче е разпоредбата, която оправомощава Комисията да изпълнява целите и подробните правила на това решение. Следователно, за да се изведе правомощие за приемането на решение по първоначалните искания, е необходимо съчетаването на двете разпоредби. При отмяна на която и да било от тези разпоредби конкретната компетентност на Комисията да приеме необходимото решение отпада.

94. Ще добавя, че задължението да се посочи правното основание на акт е свързано със задължението за мотивиране[78]. Въпреки че правното основание може да бъде изведено, когато последното може да се определи с помощта на други елементи на въпросния акт, изрично посочване е необходимо, когато при липсата му за заинтересованите страни и за Съда възниква несигурност по отношение на точното правно основание[79]. Тук отново ще дам за пример Решение C(2010) 4758, засягащо г-н Peter McBride[80]. Това решение изрично посочва, че „член 4, параграф 2 от Решение 97/413 на Съвета се заличава с член 1, параграф 3 от Решение 2002/70 на Съвета и не се заменя от съответна разпоредба[;] вече не съществува конкретно правно основание за това ново решение“. При липсата на друго посочване на разпоредба от първичното или вторичното законодателство, предоставяща необходимата компетентност на Комисията, струва ми се невъзможно в този текст (или в сходните на него) да се открие подразбиращо се правно основание.

95. Затова считам, че Общият съд правилно е постановил, че Комисията не е разполагала с необходимата компетентност да приеме решенията от 2010 г.

96. Ако Комисията не е била компетентна да предприеме действия след отмяната на член 4, параграф 2 от Решение 97/413, как следва да постъпи след решения Boyle и др. и Flaherty и др., за да изпълни задълженията си по член 266 ДФЕС?

97. Въпреки че Съдът не е компетентен да дава указания, той може да предложи насоки. Изразявайки следващите съображения, съзнавам, че вероятно е по-лесно да бъдем мъдри след събитието, отколкото да проявим съобразителност, когато сме изправени пред явно трудноразрешим проблем.

76 — Решение ArcelorMittal, точка 75.

77 — Вж. моето заключение по съединени дела Zuckerfabrik Jülich (C-113/10, C-147/10 и C-234/10, EU:C:2011:701, т. 64). Съдът не е разгледал този въпрос в решението си. Наскоро Комисията представи предложение с обяснението, че съгласно член 266 ДФЕС, когато акт, който е съставлявал правно основание, е обявен за недействителен, тя вече няма правомощие да приеме нужния правен акт за поправка в изпълнение на решение на Съда: Предложение за регламент на Съвета за определяне на размера на налога върху производството в сектора на захарта за пазарните години 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 и 2005/2006, на коефициента, необходим за изчисляване на допълнителен налог за пазарните години 2001/2002 и 2004/2005, както и на сумите, които производителите на захар трябва да платят на продавачите на цвекло поради разликата между максималния размер на налога и размера на налога, дължим за пазарните години 2002/2003, 2003/2004 и 2005/2006* COM/2013/0527 окончателен, параграф 3, точка 3.

78 — Решение Комисия/Съвет (C-370/07, EU:C:2009:590, т. 38, 39 и 46).

79 — Решения Комисия/Съвет (C-370/07, EU:C:2009:590, т. 56) и Съвет/Комисия (C-409/13, EU:C:2015:217, т. 79).

80 — Вж. точка 39 по-горе.

98. Самата Комисия не притежава законодателна компетентност съгласно ОПР, но има право да представя предложения пред законодателя на ЕС[81]. Освен това член 290, параграф 1 ДФЕС посочва, че на Комисията може да бъде делегирано правомощието да приема правила за прилагане. Абстрактно казано, възможно е Комисията да предложи на законодателя на ЕС да приеме липсващите преходни разпоредби, въз основа на които да приеме решение относно висящите към 31 декември 2001 г. (когато този елемент от МПО IV е отменен) искания за увеличавания на свързания с безопасността тонаж. Следва обаче да се има предвид, че режимът, действащ към момента на подаване на първоначалните искания, отдавна е заменен от политика, която набляга върху опазването на рибните запаси[82]. За да бъде действително възстановено положението на жалбоподателите, в което биха се намирали, ако съществуваха преходни разпоредби, Комисията би трябвало да подходи към първоначалните искания от гледна точка на съществуващата през 2001 г. ОПР, а не от гледна точка на настоящата ОПР; да приеме съответните решения и да прецени дали разрешените в резултат на това увеличавания на свързания с безопасността тонаж трябва да бъдат балансирани с други мерки, за да не засегнат настоящата цел на ОПР. Това би било сериозно интелектуално и практическо предизвикателство.

99. Процесуалните гаранции, предоставени с член 10 от Решение 97/413 във връзка с членове 17 и 18 от Регламент № 3760/92, също са отменени. Следователно Комисията ще трябва още да прецени до каква степен действащите понастоящем разпоредби относно контрола от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията във връзка с ОПР предоставят същата или по-висока степен на защита[83].

100. Както вече посочих[84], не считам, че подобен начин на действие би засегнал положението на други лица, които се ползват от предоставянето на увеличение на свързания с безопасността тонаж, или би имал отражение върху положението на лица, които са получили решения за отказ, без да ги обжалват пред Общия съд, поради което те са влезли в сила.

101. Поради всички гореизложени съображения, считам, че първото основание за обжалване следва да бъде отхвърлено.

По второто основание за обжалване

102. Комисията твърди, че мотивите на Общия съд са непълни. Първо, той изопачил доводите, изтъкнати в писмената защита на Комисията. Комисията признава, че не би могла да приложи процедурите по член 4, параграф 2 от Решение 97/413, но обяснява, че затова е приложила процедура ad hoc, запазвайки правомощието си да приложи тази разпоредба по същество. Обжалваното съдебно решение създава впечатлението, че Комисията просто е решила да използва правно основание, което е отпаднало, без да се опитва да обоснове своето правно становище. Второ, Комисията упреква Общия съд, че не е разгледал въпроса за допустимостта, който се поставя по дело Gill, T-471/10.

81 — Съгласно член 4, параграф 1 ДФЕС.

82 — Точки 13—16 по-горе.

83 — Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията (ОВ L 55, стр. 13).

84 — Точка 61 по-горе.

103. Задължението за мотивиране на съдебните решения следва от член 36 от Статута на Съда, приложим за Общия съд по силата на член 53, първа алинея от същия статут, и от член 81 от Процедурния правилник на Общия съд. Съгласно постоянната практика на Общия съд мотивите на съдебното решение трябва да излагат по ясен и недвусмислен начин съображенията на Общия съд, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетото решение, а на Съда — да упражни своя контрол [85].

104. Първо, струва ми се, че Комисията по същество повтаря доводите, които е изтъкнала във връзка с първото основание за обжалване. Второ, макар да е вярно че разглеждането на съображенията на Комисията в обжалваното съдебно решение е кратко, мотивите на това решение са ясни и недвусмислени. Общият съд е приел, че липсват разпоредби от първичното или вторичното право, които да оправомощават Комисията да приеме решение във връзка с първоначалните искания — следователно тя няма компетентност и не разполага с правно основание да приеме решенията от 2010 г. Мотивите на Общия съд са достатъчно подробни, за да дадат възможност на Комисията да подаде жалба, а на Съда — да се произнесе по нея.

105. По отношение на дело Gill, T-471/10, от фактическа страна 16 собственици на кораби искат да започнат производство за отмяна пред Общия съд [86]. Спорно е дали при шест от тези жалби е спазен срокът за обжалване по член 263 ДФЕС [87]. С определения от 1 април 2011 г. Общият съд отхвърля пет от тези жалби като просрочени и поради това явно недопустими [88].

106. Срокът за обжалване започва да тече на 17 юли 2010 г. и изтича на 27 септември 2010 г. в полунощ. Адвокатите са имали проблеми с изпращането на жалбите по факса до секретариата на Общия съд в нощта на 27 септември. Отначало факсът не отговарял, когато в 21,53 ч. и в 21,57 ч. люксембургско време адвокатите се опитали да изпратят жалбата по дело T-471/10. При това положение и като се има предвид средната продължителност на изпращане, Общият съд заключава, че дори да се допусне, че факсът на секретариата е работел нормално, до полунощ — часът, в който изтича срокът за обжалване — е можело да бъде изпратена само първата от шестте жалби (по дело Gill, T-471/10). Според мен това очертава достатъчно ясно основанието, поради което Общият съд е приел, че жалбата на г-н Gill е подадена в срок и следователно е допустима.

107. Затова считам, че Общият съд е посочил достатъчни мотиви за решението си и че второто основание за обжалване също е необосновано.

Съдебни разноски

108. В съответствие с член 138 във връзка с член 184 от Процедурния правилник, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 1 загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Считам, че жалбата следва да бъде отхвърлена, а ответниците са направили искане да им бъдат заплатени съдебните разноски. Следователно Европейската комисия трябва да бъде осъдена да заплати разноските на ответниците.

85 — Решение Mindo/Комисия (C-652/11 P, EU:C:2013:229, т. 29).

86 — Вж. точка 42 и бележка под линия 48 по-горе.

87 — Съответните дела са: T-468/10, T-469/10, T-470/10, T-471/10, T-472/10 и T-473/10.

88 — Определение Doherty/Комисия (T-468/10, EU:T:2011:133, т. 13—17).

Заключение

109. Ето защо считам, че Съдът следва:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди Европейската комисия да заплати съдебните разноски на ответниците.