Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 19. siječnja 2016.[1]

Predmet C-361/14 P

Europska Komisija
protiv

Petera McBridea i dr.

„Žalba – Tumačenje članka 266. UFEU-a – Članak 4. stavak 2. Odluke Vijeća 97/413/EZ – Mjere očuvanja resursa i restrukturiranje sektora ribarstva – Zahtjevi za povećanje tonaže za sigurnosne potrebe – Poništenje, od strane Općeg suda, Odluke Komisije 2003/245/EZ kojom su odbijeni zahtjevi za povećanje tonaže za sigurnosne potrebe – Nadležnost i pravna osnova za donošenje novih odluka – Poništenje, od strane Općeg suda, novih odluka kojima su odbijeni zahtjevi za povećanje tonaže za sigurnosne potrebe“

1. Europska komisija uložila je žalbu protiv presude Općeg suda[2] kojom je poništeno jedanaest odluka od 13. srpnja 2010. (u daljnjem tekstu: odluke iz 2010.) kojima je Komisija (ponovno) odbila zahtjeve koje je Irska podnijela 14. prosinca 2001. (u daljnjem tekstu: izvorni zahtjevi) u ime pojedinačnih vlasnika plovila koji su tražili povećanje dopuštenog kapaciteta svojih ribarskih plovila radi sigurnosnih poboljšanja (u daljnjem tekstu: povećanje tonaže za sigurnosne potrebe). Zahtjevi su podneseni sukladno članku 4. stavku 2. Odluke Vijeća 97/413/EZ[3].

2. Ovaj predmet nastavak je duge i složene sage[4]. Komisija je 4. travnja 2003. donijela Odluku 2003/245/EZ[5] (u daljnjem tekstu: prvotna odluka) kao odgovor na izvorne zahtjeve Irske. Vlasnici plovila čiji su zahtjevi za povećanje tonaže za sigurnosne potrebe odbijeni podnijeli su Općem sudu tužbe za poništenje te odluke o kojima se taj sud odlučio u presudi Boyle i dr.[6]. Opći sud je poništio prvotnu odluku u pogledu nekoliko plovila, ali je četiri tužbe odbacio kao nedopuštene. Trima od tih četiriju vlasnika plovila prihvaćena je žalba protiv te presude: Sud je presudom Flaherty i dr.[7] ukinuo presudu Općeg suda glede pitanja dopuštenosti te poništenje prvotne odluke proširio i na plovila iz tog postupka.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Presuda McBride i dr./Komisija, (predmeti T-458/10 do T-467/10 i T-471/10, EU:T:2014:249; u daljnjem tekstu: pobijana presuda ili presuda McBride i dr.)

3 — Odluka od 26. lipnja 1997. o ciljevima i detaljnim pravilima za restrukturiranje sektora ribarstva Zajednice za razdoblje od 1. siječnja 1997. do 31. prosinca 2001. s ciljem postizanja održive ravnoteže između resursa i njihova iskorištavanja [neslužbeni prijevod] (SL L 175, str. 27.)

4 — Za potpuniji prikaz, vidjeti t. 33. do 44. ovoga mišljenja.

5 — Odluka Komisije od 4. travnja 2003. o zahtjevima koje je Komisija zaprimila, a tiču se proširenja ciljeva MAGP-a IV zbog poboljšanja sigurnosti, pomorske plovidbe, higijene, kvalitete proizvoda i radnih uvjeta za plovila čija ukupna dužina iznosi više od 12 metara [neslužbeni prijevod] (SL L 90, str. 48.). Člankom 2. te odluke, Komisija je prihvatila 29 zahtjeva za povećanje kapaciteta koje je isključivo posljedica sigurnosnih poboljšanja sukladno članku 4. stavku 2. Odluke 97/413 te odbila ostalih osamdeset takvih zahtjeva, uključujući one o kojima su se kasnije vodili sporovi.

6 — Presuda Boyle i dr./Komisija (T-218/03 do T-240/03, EU:T:2006:159; u daljnjem tekstu: presuda Boyle i dr.)

7 — Presuda Flaherty i dr./Komisija (C-373/06 P, C-379/06 P i C-382/06 P, EU:C:2008:230; u daljnjem tekstu: presuda Flaherty i dr.)

3. Dana 13. srpnja 2010., Komisija je donijela odluke iz 2010. kako bi ispoštovala svoje obveze na temelju članka 266. UFEU-a da izvrši presude Boyle i dr. i Flaherty i dr. Budući da je u međuvremenu pravna osnova prvotne odluke nestala [8], odluke iz 2010. donesene su na *ad hoc* pravnoj osnovi. Pobijalo ih se pred Općim sudom u predmetu McBride i dr., u postupku u kojem je donesena presuda koja se pobija ovom žalbom.

4. Opći sud je poništio odluke iz 2010. Pritom je napravio razliku između obveze Komisije na temelju članka 266. UFEU-a i nadležnosti te institucije za donošenje odluka iz 2010. Opći sud je presudio da Komisija nije imala potrebnu nadležnost. Trebala je, stoga, odbiti izvorne zahtjeve utoliko što su se odnosili na tuženike u ovom žalbenom postupku.

5. Presudom Općeg suda otvaraju se važna pitanja koja se ne tiču samo sektora ribarstva. Koje su obveze institucije Unije na temelju članka 266. UFEU-a? Treba li Sud, prilikom analize pravne osnove odluka iz 2010., primijeniti načela koja proizlaze iz sudske prakse koja se odnosi na Europsku zajednicu za ugljen i čelik (u daljnjem tekstu: EZUČ), osobito iz presuda SP i dr. [9] i ArcelorMittal [10]? Ako je odgovor negativan, na koji se način treba pristupiti pitanju prikladne pravne osnove?

Pravni okvir

Ugovor o Europskoj uniji

6. U skladu s člankom 5. stavkom 1. UEU-a, granice nadležnosti Unije uređene su načelom dodjeljivanja. Prema članku 5. stavku 2., na temelju tog načela, Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima kako bi postigla njima određene ciljeve.

7. I u članku 13. stavku 2. UEU-a zahtijeva se da svaka institucija djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima.

Ugovor o funkcioniranju Europske unije

8. U članku 263. UFEU-a predviđa se da Sud Europske unije ispituje zakonitost zakonodavnih akata i akata institucija, uključujući akte Komisije.

9. U prvom stavku članka 264. UFEU-a stoji da, ako je tužba osnovana, Sud proglašava predmetni akt ništavim.

10. U članku 266. UFEU-a predviđeno je da je institucija čiji je akt proglašen ništavim dužna poduzeti potrebne mjere kako bi postupila sukladno presudi Suda. Ta obveza ne utječe ni na koju izvanugovornu obvezu Unije da naknadi svaku štetu koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti.

8 — Vidjeti t. 25. i 26. u nastavku.

9 — Presuda SP i dr./Komisija (T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03, T-80/03, T-97/03 i T-98/03, EU:T:2007:317; u daljnjem tekstu: presuda SP i dr.)

10 — Presuda ArcelorMittal Luxembourg/Komisija i Komisija/ArcelorMittal Luxembourg i dr. (C-201/09 P i C-216/09 P, EU:C:2011:190; u daljnjem tekstu: presuda ArcelorMittal)

Pregled zajedničke ribarstvene politike

11. Regulatorni režim kojim je uređeno ribarstvo u vodama Unije vrlo je složen i opsežan [11]. U nastavku slijedi neiscrpan pregled čija je isključiva svrha prikaz zakonodavnog konteksta.

12. Vijeće je 1970. donijelo zakonodavne akte o uspostavi zajedničkog uređenja tržišta proizvodima ribarstva [12]. Sama zajednička ribarstvena politika (u daljnjem tekstu: ZRP) uspostavljena je 1983. [13]. Kasnije je nekoliko puta izmijenjena.

13. Kada je Irska 14. prosinca 2001. podnijela izvorne zahtjeve, primjenjivale su se odredbe Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3760/92 [14]. Tom se uredbom pokušala ispraviti ozbiljna neravnoteža koja je nastala između ribolovnih kapaciteta flota država članica i raspoloživih ribolovnih mogućnosti.

14. Strukturna politika u sektoru ribarstva tadašnje Zajednice uređena je na temelju višegodišnjih programa usmjeravanja (u daljnjem tekstu: MAGP) kako su definirani u članku 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 4028/86 [15]. Njima su utvrđeni ciljevi smanjenja veličine ribarske flote [16]. Radi potpore strukturnim promjenama u sektoru ribarstva u okviru smjernica ZRP-a, Komisiji je dodijeljena ovlast da odobri financijsku pomoć za mjere koje uključuju restrukturiranje, obnovu i modernizaciju ribarske flote [17]. Pod okriljem te politike donesena je Odluka 97/413, na kojoj su se temeljili izvorni zahtjevi.

15. Međutim, do kraja 1990-ih, postalo je jasno da se reformiranim ZRP-om nije uspjelo zaustaviti smanjivanje ribljih stokova u vodama Zajednice [18]. Komisija je odlučila da su ciljevi MAGP-a IV bili preskromni. Predložila je da se Odluka 97/413 (i MAGP IV) produlji za jednu godinu do 31. prosinca 2002. kako bi se mogla razmotriti budućnost politike o flotama. Komisija je istovremeno predložila uvođenje mjera kako bi se osigurala veća učinkovitost MAGP-a IV tijekom produljenog razdoblja njegove primjene. Jedna od tih mjera bila je uklanjanje mogućnosti stjecanja povećanja tonaže za sigurnosne potrebe [19].

11 — Vidjeti predgovor House of Lords European Committee 21st Report of Session 2007-08: „The progress of the common fisheries policy", svezak I. (HL Paper 146-I).

12 — Uredba Vijeća (EEZ) br. 101/76 od 19. siječnja 1976. o utvrđivanju zajedničke strukturne politike za ribarsku industriju [neslužbeni prijevod] (SL L 20, str. 19.)

13 — Uredba Vijeća (EEZ) br. 170/83 od 25. siječnja 1983. o uspostavi sustava Zajednice za očuvanje i gospodarenje ribolovnim resursima [neslužbeni prijevod] (SL 1983., L 24, str. 1.)

14 — Uredba Vijeća (EEZ) br. 3760/92 od 20. prosinca 1992. o uspostavi sustava Zajednice za ribarstvo i akvakulturu [neslužbeni prijevod] (SL L 389, str. 1.)

15 — Uredba od 18. prosinca 1986. o mjerama Zajednice za poboljšanje i prilagodbu struktura u području ribarstva i akvakulture [neslužbeni prijevod] (SL L 376, str. 7.)

16 — U pogledu ograničenog uspjeha tih mjera, vidjeti Komisijino priopćenje za medije IP-96-444.

17 — Članak 1. stavak 1. točka (a) Uredbe br. 4028/86

18 — Vidjeti, primjerice, Report of the Group of independent experts to advise the European Commission on the fourth generation of multiannual guidance programmes (Izvješće skupine neovisnih stručnjaka za savjetovanje Europske komisije o četvrtoj generaciji višegodišnjih programa usmjeravanja), od 28. ožujka 1996., poznato kao „izvješće Lassen".

19 — Za potpuniju sliku, vidjeti Komisijin „Prijedlog Odluke Vijeća o izmjeni Odluke 97/413/EZ o ciljevima i detaljnim pravilima za restrukturiranje sektora ribarstva Zajednice za razdoblje od 1. siječnja 1997. do 31. prosinca 2001. s ciljem postizanja održive ravnoteže između resursa i njihovog iskorištavanja [neslužbeni prijevod], COM(2001) 322 *final*" (SL 2001., C 270 E, str. 80.). Članak 4. stavak 2. Odluke 97/413 stavljen je izvan snage Odlukom Vijeća 2002/70/EZ (SL L 31, str. 77.); vidjeti t. 25. u nastavku.

16. Promjena politike izvedena je Uredbom Vijeća (EZ) br. 2371/2002 [20], kojom su Uredba br. 101/76 i Uredba br. 3760/92 stavljene izvan snage i zamijenjene. Trenutni je položaj uređen Uredbom (EU) 2015/812 [21] i Uredbom (EU) br. 1380/2013 [22].

Uredba br. 3760/92

17. Svrha Uredbe br. 3760/92 bila je opisana kao uspostavljanje okvira za očuvanje i zaštitu živih vodnih resursa i akvakulture [23].

18. Glava I. obuhvaćala je pravila glede pristupa vodama i resursima. Članak 11. bio je jedina odredba u glavi II. („Upravljanje i nadzor ribolovnih aktivnosti"). U njemu se navodilo: „Vodeći računa o glavi I., Vijeće na višegodišnjoj osnovi te prvi put najkasnije do 1. siječnja 1994., djelujući u skladu s postupkom predviđenim u članku 43. Ugovora, određuje ciljeve i detaljna pravila za restrukturiranje sektora ribarstva Zajednice radi postizanja održive ravnoteže između resursa i njihova iskorištavanja. Pri tom će se restrukturiranju za svaki pojedini slučaj uzeti u obzir moguće gospodarske i društvene posljedice i posebnosti ribolovnih regija." U glavi III. („Opće odredbe"), člankom 17. uspostavljen je Upravljački odbor za ribarstvo i akvakulturu, dok je člankom 18. predviđen postupak po kojem Komisija prije donošenja tom odboru može podnositi na pregled nacrte provedbenih mjera.

Uredba Vijeća (EZ) br. 2792/1999

19. Uredbom Vijeća (EZ) br. 2792/1999 [24] uveden je okvir za sve strukturne mjere u sektoru ribarstva. Predviđen je sustav financijske pomoći u okviru ZRP-a putem Financijskog instrumenta za smjernice u ribarstvu (u daljnjem tekstu: FIFG) [25]. Članak 6. odnosio se na obnovu flote i modernizaciju ribarskih plovila. U kontekstu MAGP-a, države članice su, na temelju članka 6. stavka 2., mogle zahtijevati povećanje kapaciteta, među ostalim i za mjere poboljšanja sigurnosti, pod uvjetom da takve mjere ne bi vodile povećanom iskorištavanju resursa.

20. Sukladno članku 9., pomoć putem FIFG-a za obnovu i modernizaciju flote mogla se odobriti samo ako su bili ispunjeni određeni uvjeti, uključujući one predviđene člankom 6. stavkom 2.

Odluka 97/413

21. Odluka 97/413 donesena je radi osiguravanja, među ostalim, restrukturiranja ribarske flote Zajednice i opstanka sektora koji je ozbiljno ugrožen zbog kroničnog prekomjernog iskorištavanja. U MAGP-u IV predviđena su detaljna pravila za razdoblje od 1. siječnja 1997. do 31. prosinca 2002. [26].

20 — Uredba od 20. prosinca 2002. o očuvanju i održivom iskorištavanju ribolovnih resursa u okviru Zajedničke ribarstvene politike (SL L 358, str. 59.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 3., str. 38.)

21 — Uredba (EU) 2015/812 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o izmjeni uredaba Vijeća (EZ) br. 850/98, (EZ) br. 2187/2005, (EZ) br. 1967/2006, (EZ) br. 1098/2007, (EZ) br. 254/2002, (EZ) br. 2347/2002 i (EZ) br. 1224/2009 te uredaba (EU) br. 1379/2013 i (EU) br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu obveze iskrcavanja i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1434/98 (SL L 133, str. 1.)

22 — Uredba (EU) br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkoj ribarstvenoj politici, izmjeni uredaba Vijeća (EZ) br. 1954/2003 i (EZ) br. 1224/2009 i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 2371/2002 i (EZ) br. 639/2004 i Odluke Vijeća 2004/585/EZ (SL L 354, str. 22.)

23 — Članak 2. stavak 2.; također vidjeti uvodne izjave 1. do 3. u preambuli te uredbe.

24 — Uredba od 17. prosinca 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila i postupaka u vezi sa strukturnom pomoći Zajednice u sektoru ribarstva [neslužbeni prijevod] (SL L 337, str. 10.)

25 — Vidjeti članke 1. i 2. Uredbe br. 2792/1999.

26 — Vidjeti članak 1. stavak 1. i članak 2. stavak 1. Odluke 97/413.

22. U članku 4. se navodilo:

„1. Segmentacija flote svake države članice odredit će se s obzirom na stokove iz Priloga I. i ribolovne tehnike, vodeći računa o segmentaciji koja je usvojena u okviru MAGP-a III kao i o različitom stanju u pojedinim državama članicama.

2. U višegodišnjim programima usmjeravanja za države članice, povećanja kapaciteta koja su posljedica isključivo sigurnosnih poboljšanja opravdavaju, za svaki pojedini slučaj, povećanje, u istom iznosu, ciljeva za segmente flote ako se time ne povećavaju ribolovni napori odnosnih plovila”. [neslužbeni prijevod]

23. Člankom 9. stavkom 1. od Komisije se zahtijevalo da usvoji MAGP-ove za ribolovne flote pojedinih država članica u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 3699/93 [27] najkasnije do 30. studenoga 1997. za razdoblje od 1997. do 2001.

24. Sukladno članku 10., postupci propisani člankom 18. Uredbe br. 3760/92 primjenjivali su se u svrhu provedbe odredbi Odluke 97/413. Kada je Uredba br. 3760/92 stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom br. 2371/2002 [28], Upravljački odbor s kojim se Komisija, prema toj uredbi, morala savjetovati, je (što je bitno) ukinut [29].

Odluka Vijeća 2002/70/EZ

25. Odluka Vijeća 2002/70 [30] donesena je kako bi se dobilo na vremenu radi promišljanja politike flota. Njome je izmijenjena Odluka 97/413 te je do 31. prosinca 2002. produljen rok do kojeg su se ribolovni napori svih država članica morali smanjiti [31]. Ključno je to da je članak 4. stavak 2. Odluke 97/413 izbrisan s učinkom od 1. siječnja 2002. [32].

26. Članak 9. Odluke 97/413 također je izmijenjen. Komisija je ostala odgovorna za provedbu ciljeva i detaljnih pravila propisanih tom odlukom, ali je predviđeno da se postupci provode u skladu s člankom 4. Uredbe br. 2792/1999 [33].

Sudska praksa

27. Budući da se stranke u žalbenim razlozima i argumentaciji opširno pozivaju na presude SP i dr. i ArcelorMittal, bilo bi korisno nakratko podsjetiti ih se u nastavku.

27 — Uredba od 21. prosinca 1993. o utvrđivanju kriterija i uvjeta u vezi sa strukturnom pomoći Zajednice u sektoru ribarstva i akvakulture te prerade i prodaje tih proizvoda [neslužbeni prijevod] (SL L 346, str. 1.)

28 — Vidjeti gornju t. 16.

29 — Vidjeti članke 34. i 36. Uredbe br. 2371/2002. Posljedično, ključni dio postupovnog mehanizma za Komisijino razmatranje izvornih zahtjeva jednostavno je nestao prije nego što je Komisija pokušala izvršiti presude Boyle i dr. i Flaherty i dr.

30 — Odluka Vijeća 2002/70/EZ od 28. siječnja 2002. o izmjeni Odluke 97/413/EZ o ciljevima i detaljnim pravilima za restrukturiranje sektora ribarstva Zajednice za razdoblje od 1. siječnja 1997. do 31. prosinca 2001. s ciljem postizanja održive ravnoteže između resursa i njihova iskorištavanja [neslužbeni prijevod] (SL L 31, str. 77.;.u daljnjem tekstu: Odluka 2002/70)

31 — Članak 1. točka 1.

32 — Članak 1. stavak 3. i članak 2. Stoga je brisanje, s obzirom na datum usvajanja Odluke 2002/70 (28. siječnja 2002.), bilo pomalo retroaktivno.

33 — Sama Uredba br. 2792/1999 ostala je na snazi do 31. prosinca 2006. (vidjeti članak 104. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1198/2006 od 27. srpnja 2006. o Europskom fondu za ribarstvo (SL L 223, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 5., str. 96.)). Međutim, članak 4. Uredbe br. 2792/1999 stavljen je izvan snage člankom 1. stavkom 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2369/2002 od 20. prosinca 2002. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2792/1999 o utvrđivanju detaljnih pravila i postupaka u vezi sa strukturnom pomoći Zajednice u sektoru ribarstva, od 1. siječnja 2003. [neslužbeni prijevod] (SL L 358, str. 49.).

28. U presudi SP i dr., tužitelji su zbog nenadležnosti zahtijevali poništenje Komisijine odluke donesene 17. prosinca 2002. Konkretnom su se odlukom sankcionirale povrede Ugovora o EZUČ-u počinjene prije prestanka važenja tog Ugovora 23. srpnja 2002. U njezinoj preambuli navodio se samo članak 65. Ugovora o EZUČ-u [34]. Opći sud je u svojoj presudi napravio razliku između odredbi kojima su se uređivali postupovni koraci koje je potrebno poduzeti prije nego Komisija donese svoju odluku i materijalne odredbe u Ugovoru o EZUČ-u.

29. Opći sud je u pogledu sukcesije propisa podsjetio na sudsku praksu prema kojoj se materijalnopravne odredbe prava Zajednice, kako bi se osigurala zaštita načela pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja, treba tumačiti na način da se, načelno, ne odnose na okolnosti nastale prije njihova stupanja na snagu, dok se postupovna pravila primjenjuju od datuma stupanja snagu [35]. Kao prvo, potrebno je utvrditi je li institucija nadležna donijeti akt na temelju posebne odredbe Ugovora ili sekundarnog prava. Sljedeći korak je utvrditi koja se materijalna i postupovna pravila primjenjuju, u skladu s načelima kojima je uređena sukcesija pravnih pravila. Tako odredba koja predstavlja pravnu osnovu akta te kojom se institucija Zajednice ovlašćuje za donošenje akta o kojem je riječ mora biti na snazi u trenutku njegova donošenja. Nasuprot tomu, ta načela mogu rezultirati primjenom materijalnih odredbi koje više nisu na snazi u trenutku kada institucija Zajednice donosi neki akt. Komisija je iz toga zaključila da je na temelju odredbe materijalnog prava iz članka 65. stavka 1. Ugovora o EZUČ-u zaključila da je bila nadležna djelovati. Pritom je pogriješila jer pravna osnova iz članka 65. stavaka 4. i 5. EZUČ-a nije bila na snazi u trenutku kada je Komisija donijela svoju odluku. Stoga je Opći sud poništio spornu odluku u tom predmetu [36].

30. Predmet ArcelorMittal odnosio se na Komisijinu odluku koja je donesena na temelju članka 65. stavaka 1. i 5. EZUČ-a, ali nakon prestanka važenja Ugovora o EZUČ-u 23. srpnja 2002. U skladu s ranijom odlukom, Komisija je izrekla novčane kazne četrnaestorici poduzetnika zbog sudjelovanja u zabranjenom sporazumu s ciljem utvrđivanja cijena u sektoru čelika. Opći sud je 11. ožujka 1999. odbio tužbu za poništenje podnesenu protiv te odluke, ali je smanjio izrečenu novčanu kaznu [37]. Sud je 2. listopada 2003. ukinuo presudu Općeg suda i poništio odluku Komisije u dijelu u kojem se odnosila na jednog od tužitelja [38]. Komisija je potom odlučila pokrenuti novi postupak u vezi s protutržišnim ponašanjem jednakom onomu o kojem je donesena ranija odluka. Komisija je 8. studenoga 2006. donijela novu odluku koja je najprije, bezuspješno, pobijana pred Općim sudom [39], a potom, u žalbenom postupku, u predmetu ArcelorMittal.

31. Sud je presudio da presuda Općeg suda nije bila zahvaćena nikakvom pogreškom koja se tiče prava. Zakonodavac Unije nije namjeravao da se nakon prestanka važenja Ugovora o EZUČ-u prestanu kažnjavati povrede pravila o tržišnom natjecanju iz tog Ugovora. Jednako tako, niz Ugovora (Ugovori EZUČ, UEZ i UFEU) osiguravao je, kako bi se jamčilo slobodno tržišno natjecanje, da će Komisija i dalje moći sankcionirati svako ponašanje koje odgovara činjeničnim elementima iz članka 65. stavka 1. EZUČ-a, neovisno o tome je li do njega došlo prije ili nakon 23. srpnja 2002. Stoga bi bilo u

34 — Struktura članka 65. Ugovora o EZUČ-u bila je prethodnica istovjetne, dobro poznate odredbe Ugovora o EEZ-u (članak 85. Ugovora o EEZ-u, sadašnji članak 101. UFEU-a). Dakle, člankom 65. stavkom 1. Ugovora o EZUČ-u bilo je zabranjeno usklađeno djelovanje između poduzetnika koje je na unutarnjem tržištu u sektoru ugljena i čelika sprječavalo, ograničavalo ili narušavalo normalno tržišno natjecanje. Takvi su sporazumi, prema članku 65. stavku 4., bili automatski ništavi te je Komisija, sukladno članku 65. stavku 5. EZUČ-a, imala ovlast izreći novčane kazne zbog povrede pravila Ugovora o EZUČ-u o tržišnom natjecanju.

35 — Vidjeti, primjerice, presudu Toshiba Corporation i dr. (C-17/10, EU:C:2012:72, t. 47. i navedenu sudsku praksu). Za nedavni primjer tog ustaljenog načela, vidjeti presudu Komisija/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, t. 33.).

36 — Presuda SP i dr., t. 116. do 119. i 123.

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

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

39 — Presuda ArcelorMittal Luxembourg i dr./Komisija (T-405/06, EU:T:2009:90.)

suprotnosti s ciljevima i dosljednošću Ugovora te nespojivo s kontinuitetom pravnog poretka Europske unije kada Komisija ne bi imala nadležnost osigurati jedinstvenu primjenu pravila koja proizlaze iz Ugovora o EZUČ-u koja su nastavila proizvoditi učinke čak i nakon prestanka važenja tog ugovora [40].

32. Sud je, stoga, potvrdio presudu Općeg suda, odlučivši da je Komisijina ovlast izricanja novčane kazne o kojoj je bila riječ 2006. proizlazila iz članka 23. stavka 2. Uredbe br. 1/2003 [41] te da se postupak morao provesti u skladu s tom uredbom. Odredba koja predstavlja pravnu osnovu akta te ovlašćuje instituciju Unije da donese akt o kojem je riječ mora biti na snazi u vrijeme kada je akt usvojen. Nadalje, činjenica da je Komisija primijenila Uredbu br. 1/2003 nije ograničila, već prije proširila, postupovna jamstva predviđena pravnim okvirom Ugovora o EZUČ-u za poduzetnike protiv kojih je pokrenut postupak zbog povrede pravila o tržišnom natjecanju [42].

Okolnosti ovog postupka

Prvotna odluka

33. Irska tijela 14. prosinca 2001. su Komisiji podnijela izvorne zahtjeve na temelju članka 4. stavka 2. Odluke 97/413, zahtijevajući povećanje kapaciteta za višenamjenski segment [43] i pelagijski segment [44] svoje flote.

34. Komisija je 4. travnja 2003. donijela prvotnu odluku, navodeći i članak 4. Odluke 97/413 i članak 6. Uredbe br. 2792/1999 kao pravne osnove. Člankom 2. prvotne odluke, Komisija je prihvatila 29 zahtjeva za povećanje tonaže za sigurnosne potrebe sukladno članku 4. stavku 2. Odluke 97/413. Međutim, Komisija je odbila 80 drugih takvih zahtjeva uključujući zahtjeve tuženika u ovom žalbenom postupku.

Postupci pred sudovima Unije u pogledu prvotne odluke

35. Nekoliko je vlasnika plovila 13. lipnja 2003. pred Općim sudom podnijelo tužbe za poništenje, kojima su osporavali valjanost prvotne odluke. Opći sud je 13. lipnja 2006. odbacio četiri tužbe kao nedopuštene: tužbe Thomasa Flahertyja, društva Ocean Trawlers, Larryja Murphyja i društva O'Neill Fishing Co Ltd. Opći sud je prvotnu odluku poništio u dijelu u kojem se odnosila na druge tužitelje s obrazloženjem da je Komisija, pri donošenju prvotne odluke, primijenila kriterije koji nisu bili predviđeni u propisu koji se primjenjuje u tom slučaju te da je prekoračila svoje ovlasti [45].

36. Uslijedilo je dopisivanje između vlasnika tih plovila i Komisije o koracima koje je Komisija namjeravala poduzeti radi provedbe presude Općeg suda u predmetu Boyle i dr. Komisija je tijekom tog razdoblja od irskih tijela također zatražila informacije o tehničkim karakteristikama odnosnih plovila.

40 — Presuda ArcelorMittal, t. 63. do 66.

41 — Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165.)

42 — Presuda ArcelorMittal, t. 74. do 76.

43 — Taj se segment sastoji od višenamjenskih plovila te uključuje mala plovila za obalnu plovidbu te srednje velika i velika plovila za plovidbu na otvorenom koja love bijelu ribu, pelagijske vrste riba i školjkaše. Vidjeti „The 2005 Annual Report of the Licensing Authority for Sea-fishing Boats of the Irish Department of Communications, Marine and Natural Resources" (Godišnje izvješće za 2005. godinu tijela irskog ministarstva za komunikacije, morske i prirodne resurse koje izdaje dozvole za pomorski ribolov; u daljnjem tekstu: godišnje izvješće za 2005.), na str. 7.

44 — Taj se segment sastoji od plovila koja se pretežito koriste za ribolov pelagijskih vrsta (prvenstveno haringe, skuše, šaruna i ugotice pučinke): vidjeti godišnje izvješće za 2005., također na str. 7.

45 — T. 100. do 134. presude Boyle i dr.

37. U međuvremenu su Thomas Flaherty, Larry Murphy i društvo Ocean Trawlers 5. rujna 2006. uložili žalbu protiv presude Općeg suda. Dana 17. travnja 2008., Sud je presudom Flaherty i dr. prihvatio njihovu žalbu i poništio prvotnu odluku u dijelu u kojem se odnosila na te stranke i njihova plovila.

38. Dana 3. travnja 2008., većina je vlasnika plovila uložila tužbe za naknadu štete protiv Komisije zbog poništenja prvotne odluke [46]. Opći sud je postupak prvo prekinuo 12. svibnja 2009. (dok Komisija nije obavijestila Opći sud da su donesene zamjenske odluke); potom 14. lipnja 2011. (do donošenja presude Općeg suda u žalbenom postupku) te ponovno 22. listopada 2014. (do zaključenja ovog žalbenog postupka).

Pobijane odluke

39. Radi ispunjenja svojih obveza na temelju članka 266. UFEU-a, Komisija je 13. srpnja 2010. donijela nekoliko odluka. Njima je ponovno odbila zahtjev Irske, podnesen u ime te skupine vlasnika plovila, da se povećaju ciljevi MAGP-a IV za razdoblje od 1. siječnja 1997. do 31. prosinca 2001. [47]. Odluka C(2010) 4758, koja se odnosi na Petera McBridea, ogledni je primjer odluka iz 2010. te ću opisati postupak u vezi te konkretne odluke.

40. Ukratko: Komisija je od Irske najprije zatražila dodatne tehničke informacije (koje, čini se, nije dobila) o plovilu *Peadar Elaine II* i manjim plovilima koje je ono zamijenilo. Komisija je tada, na temelju informacija koje je Irska dostavila o novim plovilima koja su bila financirana u skladu s Whitefish Fleet Renewal Schemom, donijela privremeni zaključak da nije jasno može li se povećanje tonaže doista pripisati isključivo sigurnosnim poboljšanjima. O tom su privremenom zaključku obaviješteni odvjetnici P. McBridea, koji su taj zaključak osporavali.

41. U samoj Odluci C(2010) 4758, Komisija je prvo utvrdila pravni okvir. Objasnila je da s obzirom na presudu Suda kojom je poništena prva odluka mora donijeti novu odluku u pogledu plovila *Peader Elaine II*, dodajući: „Budući da je članak 4. stavak 2. Odluke Vijeća 97/413/EZ izbrisan člankom 1. stavkom 3. Odluke Vijeća 2002/70 te da nije zamijenjen odgovarajućom odredbom, više ne postoji posebna pravna osnova za ovu novu odluku. Komisija, stoga, mora donijeti [*ad hoc*] odluku, primjenom materijalnih pravila koja su bila na snazi u vrijeme primitka zahtjeva." Komisija je potom potvrdila svoj privremeni zaključak, navodeći da je posljedično „odlučila odbiti zahtjev za povećanje cilja [MAGP-a IV] za višenamjenski segment irske flote u vezi plovila *Peadar Elaine II*".

Sažetak pobijane presude

42. Vlasnici plovila 27. i 28. rujna 2010. pokrenuli su postupke pred Općim sudom na temelju članka 263. UFEU-a [48]. Od Općeg suda su tražili da poništi odluke iz 2010. te Komisiji naloži snošenje troškova.

46 — Predmet T-138/08 Cavankee Fishing i dr./Komisija. Samo četiri tužitelja iz postupka Boyle i dr. (Edward Kelly, Adrian McClennaghan, Gerard Minihane i društvo O'Neill Fishing Co Ltd) nisu sudjelovala u tom postupku za naknadu štete.

47 — To su sljedeće odluke: 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 i C(2010) 4752 od 13. srpnja 2010. (u daljnjem tekstu: pobijane odluke). Komisija je donijela jednu pozitivnu odluku u pogledu plovila koje nije u vlasništvu nijednog od tuženika u ovom žalbenom postupku.

48 — Odnosni vlasnici plovila bili su: Peter McBride (T-458/10), Hugh McBride (T-459/10), društvo Mullglen Ltd (T-460/10), Cathal Boyle (T-461/10), Thomas Flaherty (T-462/10), društvo Ocean Trawlers Ltd (T-463/10), Patrick Fitzpatrick (T-464/10), Eamon McHugh (T-465/10), Eugene Hannigan (T-466/10), Larry Murphy (T-467/10), i Brendan Gill (T-471/10). Tada je još pet vlasnika plovila podnijelo tužbe: Joseph Doherty (T-468/10), Padraigh Conneely (T-469/10), Eileen Oglesby (T-470/10), društvo Cavankee Fishing Co Ltd (T-472/10), i Noel McGing (T-473/10). Međutim, Opći sud je te tužbe proglasio nedopuštenima. Dodatno vidjeti t. 105. i 106. ovog mišljenja.

43. Šest je tužbenih razloga navedeno u prilog tužbama za poništenje: (i) Komisija je imala izričite ovlasti za donošenje prvotne odluke na temelju članka 4. stavka 2. Odluke 97/413, a ne na *ad hoc* osnovi; (ii) bitna povreda postupka; (iii) pogrešno tumačenje članka 4. stavka 2. Odluke 97/413; (iv) očita pogreška u primjeni te odredbe; (v) povreda načela dobre uprave; i (vi) povreda načela jednakog postupanja.

44. Opći sud je razmotrio samo prvi tužbeni razlog, kojim se, prema njegovu mišljenju, nužno postavljalo pitanje Komisijine nadležnosti da ocjenjuje izvorne zahtjeve za povećanje tonaže za sigurnosne potrebe i da donese odluke iz 2010. Opći sud je zaključio da u vrijeme nastanka činjeničnog stanja nije postojala pravna osnova za donošenje tih odluka te da Komisija, stoga, nije bila nadležna djelovati. U skladu s tim, tužba je prihvaćena u pogledu prvog tužbenog razloga te su odluke iz 2010. poništene.

45. Komisija je 25. srpnja 2014. uložila žalbu protiv te presude. I Komisija i tuženici iznijeli su usmena očitovanja na raspravi održanoj 1. rujna 2015.

Žalba Komisije

46. Komisija iznosi dva žalbena razloga. Kao prvo, ističe da je Opći sud pogrešno protumačio i pogrešno primijenio članak 266. UFEU-a u vezi s člankom 263. UFEU-a. Komisija tvrdi da se članak 4. stavak 2. Odluke 97/413 treba tumačiti u smislu da joj još uvijek daje ovlast da odluči o sadržaju izvornih zahtjeva. Opći sud je počinio sljedeće pogreške koje se tiču prava: (i) nije primijenio načela na kojima se temelje presude SP i dr. i ArcelorMittal; te je (ii) pogrešno primijenio načelo djelotvornosti, načelo dodjeljivanja ovlasti i načela kontinuiteta pravnog poretka, vremenske primjene propisa, pravne sigurnosti, legitimnih očekivanja te načela koja se odnose na sukcesiju pravnih propisa.

47. Kao drugo, Opći sud je povrijedio članak 36. Statuta i članak 81. vlastitog Poslovnika. Nije pravilno obrazložio svoju presudu, osobito u pogledu Komisijine tvrdnje, koja se temeljila na presudama SP i dr. i ArcelorMittal, da je bilo moguće primijeniti materijalna pravila iz članka 4. stavka 2. Odluke 97/413, iako je taj akt stavljen izvan snage.

Prvi žalbeni razlog

Sažetak relevantnih dijelova pobijane presude

48. Prema članku 5. UEU-a, granice nadležnosti Unije uređene su načelom dodjeljivanja. U članku 13. stavku 2. UEU-a stoji da svaka institucija djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima. Institucije imaju samo dodijeljene ovlasti. Zato se akti Unije u preambulama pozivaju na pravne osnove koje odnosnoj instituciji omogućuju djelovanje u odnosnom području. Stoga, izbor prikladne pravne osnove ima ustavno značenje [49]. Nadalje, pitanje je li donositelj pobijanog akta nadležan pitanje je javnog poretka koje sudstvo Unije mora po službenoj dužnosti postaviti čak i ako to nijedna od stranaka ne učini [50].

49. Zahtjevom pravne sigurnosti traži se da svaki akt kojim se žele proizvesti pravni učinci dobiva svoju obvezujuću snagu iz odredbe prava Unije koja propisuje pravni oblik akta i koja se mora izričito navesti kao pravna osnova. Iz toga slijedi da ta pravna osnova mora biti na snazi u vrijeme donošenja akta [51].

49 — T. 22. do 25. pobijane presude

50 — T. 28. pobijane presude

51 — T. 26. i 27. pobijane presude

50. Budući da su i Odluka 97/413 i Uredba br. 2792/1999 stavljene izvan snage prije donošenja odluka iz 2010., postupak savjetovanja s upravljačkim odborom za sektor ribarstva nije se mogao primijeniti. Nije postojala nikakva odredba, čak niti prijelazna, koja bi Komisiji omogućila da ponovno razmotri izvorne zahtjeve. Stoga, nije postojala nikakva pravna osnova te Komisija nije bila ovlaštena donijeti te odluke [52].

51. Vlasnici plovila s pravom su tvrdili da Komisija nije bila nadležna donijeti odluke iz 2010. na *ad hoc* osnovi, ali su pogrešno tvrdili da je prikladna pravna osnova postojala. Kao prvo, načela iz presuda ArcelorMittal i SP i dr. imala su opću primjenu. Kao drugo, odredbe koje su se primjenjivale 14. prosinca 2001. – kada su irska tijela podnijela izvorne zahtjeve – nisu bile na snazi kada su donesene odluke iz 2010. Kao treće, činjenica da je Komisija nezakonito postupila kada je donesena prvotna odluka nije mogla opravdati činjenicu da je nastavila prekoračivati svoje ovlasti donošenjem odluka iz 2010. Kao četvrto, s obzirom na broj plovila na koja su se odnosili izvorni zahtjevi te na obvezu Komisije da postupi s dužnom pažnjom, tu se instituciju ne može kritizirati zato što nije donijela odluku prije isteka MAGP-a IV 31. prosinca 2001 [53].

52. U tom pogledu, zakonodavac Unije nije predvidio nikakvo prijelazno uređenje koje bi Komisiji omogućilo da zahtjeve za povećanje kapaciteta koje je zaprimila prije prestanka važenja ili stavljanja izvan snage odredbi koje su joj davale tu ovlast razmotri, te o njima odluči. Iako je točno da je nedostatak takvog prijelaznog uređenja mogao biti nezadovoljavajuć za pojedince, taj zaključak nije razlog da se zanemari načelo dodjeljivanja ovlasti, koje je izričito predviđeno Ugovorom. Opći sud bi u suprotnom prekoračio ovlasti koje su mu dodijeljene Ugovorom [54].

53. Naposljetku, kada Sud poništi akt institucije, iako se člankom 266. UFEU-a odnosnoj instituciji nalaže obveza djelovanja, sama ta odredba nije izvor nadležnosti. U ovom predmetu, Komisija je, na temelju članka 266. UFEU-a, bila dužna poduzeti potrebne mjere kako bi postupila sukladno presudama Boyle i dr. i Flaherty i dr., ali za to nije bila nadležna. U takvoj situaciji, Komisija je zahtjeve morala odbaciti zbog nenadležnosti. Međutim, takav ishod nije dovodio u pitanje pravo vlasnika plovila da protiv Europske unije podnesu tužbe za naknadu štete zbog nedostatka prijelaznog uređenja koje bi Komisiji omogućilo da odluči o izvornom zahtjevu irskih tijela [55].

Sažetak Komisijina žalbenog razloga

54. Komisija prigovara da pobijana presuda stvara teškoće za institucije Unije, za vlasnike plovila i za djelotvornost pravnog poretka Unije.

55. Komisija iznosi sedam tvrdnji u prilog svojem prvom žalbenom razlogu: (i) člankom 266. UFEU-a nameće se obveza instituciji čiji je akt poništen; (ii) ta se dužnost mora uravnotežiti s drugim načelima, kao što je pravna sigurnost; (iii) načela iz presuda SP i dr. i ArcelorMittal primijenila je na ovaj predmet; (iv) ta se sudska praksa temelji na općim načelima prava Unije; (v) Opći sud je pogriješio primijenivši načelo pravne sigurnosti te nije priznao da pravna osnova može biti implicitna; (vi) članak 266. UFEU-a ne oživljava pravnu osnovu; te (vii) Opći sud je, pogrešno protumačivši članak 266. UFEU-a, ugrozio djelotvornost tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a te je pogrešno primijenio druga pravna načela.

52 — T. 30. do 36. pobijane presude

53 — T. 37. do 42. pobijane presude

54 — T. 43. pobijane presude.

55 — T. 44. i 45. pobijane presude.

Sažetak odgovora na žalbu

56. Tuženici u žalbenom postupku prihvaćaju da članak 266. UFEU-a Komisiji nameće obvezu da djeluje; te da se ta dužnost mora uravnotežiti s drugim načelima prava Unije, kao što je načelo pravne sigurnosti. Međutim, na ta se načela nije moguće pozivati kako bi se oživjela pravna osnova koja je stavljena izvan snage. Opći sud je ispravno istaknuo da pravna osnova akta mora biti na snazi u vrijeme njegova donošenja te da se općenito smatra da se postupovna pravila primjenjuju od trenutka kada stupe na snagu. Situacija ovdje nije jednaka onim iz predmeta SP i dr. i ArcelorMittal.

57. Doista, stajalište Komisije dovodi u sumnju valjanost prvotne odluke. To ima štetne posljedice za one zahtjeve koji su odobreni. Načelo legitimnih očekivanja zabranjuje Komisiji da povuče te pozitivne odluke o povećanju tonaže za sigurnosne potrebe.

58. Tuženici, stoga, ističu da taj žalbeni razlog treba odbiti. Pred Općim sudom tvrdili su da članak 4. stavak 2. Odluke 97/413 Komisiji daje posebnu pravnu osnovu za djelovanje; te je ta tvrdnja podredno iznesena u ovom žalbenom postupku. Još podrednije, ako Sud ocijeni da je Komisija mogla donijeti *ad hoc* odluke bez pružanja postupovnih jamstava iz Odluke 97/413, tužbe za poništenje se trebaju vratitiOpćem sudu, da u prvom stupnju odluči o tužbenim razlozima (ii) do (vi), jer ti tužbeni razlozi još nisu razmotreni te nisu doneseni nikakvi činjenični zaključci [56]. Komisija je usvajanjem *ad hoc* odluka povrijedila legitimno očekivanje tuženika da će se njihovi zahtjevi razmotriti na temelju materijalnih pravila te uz poštovanje postupovnih jamstava predviđenih Odlukom 97/413.

Ocjena: prvi žalbeni razlog

Uvodna zapažanja

59. U vrijeme kada su irska tijela podnijela izvorne zahtjeve, Komisija je bila nadležna djelovati na temelju članka 4. stavka 2. *i* članka 9. Odluke 97/413 [57].

60. Nakon što je Odluka 2002/70 stupila na snagu 1. siječnja 2002., Komisija više nije bila nadležna razmatrati takve zahtjeve. Iako su materijalni učinci MAGP-a IV produženi do 31. prosinca 2002. te su dužnosti Komisije na temelju članka 9. ostale netaknute [58], odredba na temelju koje se *povećanje tonaže za sigurnosne potrebe* moglo odobriti (članak 4. stavak 2.) izbrisana je. Nisu donesena nikakva nova pravila koja bi Komisiji dodjeljivala nadležnost usvajanja takvih odluka te nije bilo nikakvih prijelaznih odredbi koje su ju ovlašćivale da razmotri podnesene zahtjeve.

61. Stavljanje izvan snage članka 4. stavka 2. Odluke 97/413 nije utjecalo na vlasnike plovila u korist kojih su donesene pozitivne odluke ili u pogledu kojih su odluke postale konačne [59]. Brisanje pravne osnove utječe samo na neuspješne vlasnike plovila koji su podnijeli tužbe za poništenje prvotne odluke.

56 — Vidjeti t. 43. i 44. ovog mišljenja.

57 — U preambuli prvotne odluke, članak 6. stavak 2. Uredbe br. 2792/1999 navodi se kao pravna osnova. Međutim, ta je odredba sadržavala uvjete koji su se primjenjivali kada su države članice tražile financijsku pomoć u skladu s FIFG-om na temelju članka 9. stavka 1. radi obnove i modernizacije ribarskih plovila. Izvorni zahtjevi su se odnosili na *pojedinačne* zahtjeve za povećanje tonaže za sigurnosne potrebe. Kako sam ja to razumjela, Irska je te zahtjeve, u biti, prikupila i proslijedila ih Komisiji. S obzirom na to, ne vidim na koji je način članak 6. stavak 2. Uredbe br. 2792/1999 relevantan.

58 — Tekst članka 9. Odluke 97/413 izmijenjen je člankom 1. točkom 5. Odluke 2002/70. Izmijenjenom se odredbom od Komisije nije zahtijevalo da provede pravila o povećanju tonaže za sigurnosne potrebe na temelju članka 4. stavka 2. Odluke 97/413. Vidjeti t. 26. ovog mišljenja.

59 — Vidjeti, po analogiji, presudu Komisija/AssiDomän Kraft Products i dr. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, t. 57.).

62. U predmetima Boyle i dr. ili Flaherty i dr. nije se raspravljalo o mogućem nedostatku pravne osnove. Unatoč tomu, nesporno je da u vrijeme donošenja, kako izvorne odluke tako i odluka iz 2010., na snazi nije bila nijedna odredba koja bi Komisiji pružala izričitu pravnu osnovu da odluči o izvornim zahtjevima.

Članak 266. UFEU-a

63. U kontekstu odredbi Ugovora kojima je uređen sudski nadzor, člankom 264. i 266. UFEU-a predviđene su posljedice uspješne tužbe. Opći sud je prvotnu odluku proglasio ništavom *ab initio* u skladu s člankom 264. UFEU-a, čime je vlasnike plovila i Komisiju stavio u položaj u kojem su bili prije donošenja te odluke.

64. Kako bi postupila sukladno presudama Boyle i dr. i Flaherty i dr., Komisija je morala voditi računa ne samo o izreci presude, nego i o njezinu obrazloženju, koje joj je, u biti, pravna osnova i na temelju koje je donesena, u mjeri u kojoj je to bilo potrebno da bi se odredilo točno značenje onoga što je bilo navedeno u izreci. Upravo je u tom obrazloženju, s jedne strane, točno određena odredba koja se smatra nezakonitom i, s druge strane, u njemu su prikazani točni razlozi nezakonitosti utvrđene u izreci, a koje institucija o kojoj je riječ mora uzeti u obzir kad nadomješta poništeni akt [60].

65. Opći sud u točki 28. pobijane presude ispravno ističe da taj sud mora po službenoj dužnosti postaviti pitanje koje se odnosi na nadležnost, čak i ako nijedna od stranaka to od njega nije zahtijevala [61]. Opći sud je potom zaključio da nijedna odredba primarnog ili sekundarnog prava koja je bila na snazi od 1. siječnja 2003. nije ovlašćivala Komisiju da odluči o izvornim zahtjevima ili o zahtjevima koji su podneseni nakon donošenja presuda Boyle i dr. i Flaherty i dr. [62]. Jasno je da je Opći sud ispravno zaključio da je Odluka 97/413 prestala važiti te da nisu donesene nikakve prijelazne mjere. Komisija, stoga, na temelju zakonodavstva Unije kojim je ribarstvo bilo u to vrijeme uređeno, nije imala ovlast usvojiti pobijane odluke.

66. Opći sud je potom razmatrao ovlašćuje li Komisiju sam članak 266. UFEU-a da donese odluku prilikom ocjenjivanja zahtjeva vlasnika plovila. Istaknuo je da članak 266. UFEU-a sam po sebi nije izvor Komisijine nadležnosti. Bilo koje drugo tumačenje bilo bi u suprotnosti s načelom dodjeljivanja ovlasti iz članka 13. stavka 2. UEU-a: obvezu djelovanja treba razlikovati od nadležnosti za djelovanje, te ta dva pojma nisu u međusobnoj suprotnosti. Također mi se čini da je Opći sud implicitno zaključio da članak 266. UFEU-a ne oživljava članak 4. stavak 2. Odluke 97/413 kao pravnu osnovu.

67. Međutim, u predzadnjoj i zadnjoj rečenici točke 44. svoje presude, Opći sud navodi:

„Komisija je u predmetnom slučaju, na temelju članka 266. UFEU-a, bila dužna poduzeti potrebne mjere kako bi postupila sukladno presudama Boyle i dr. i Flaherty i dr., ali nije bila nadležna to učiniti. U takvoj situaciji, Komisija mora odbaciti zahtjev tužiteljâ zbog nenadležnosti."

68. Taj je tekst i dvosmislen i, u određenim pogledima, netočan.

69. Izraz „[…] ali nije bila nadležna to učiniti" nejasan je i neprecizan. Može se tumačiti u smislu da Komisija nije bila nadležna poduzeti ikakve mjere kako bi postupila sukladno svojim obvezama iz članka 266. UFEU-a. To bi, očito, bilo pogrešno.

60 — Presuda Asteris i dr./Komisija, 97/86, 99/86, 193/86 i 215/86, EU:C:1988:199, t. 27.

61 — Presuda Salzgitter/Komisija (C-210/98 P, EU:C:2000:397, t. 56.)

62 — T. 30. do 37. pobijane presude

70. Riječi „dužna je poduzeti potrebne mjere” iz članka 266. UFEU-a ne znače da odnosna institucija može razmatrati samo treba li usvojiti akt kako bi postupila sukladno presudi [63]. To ne bi bilo u skladu sa sudskom praksom Suda; prema članku 266. UFEU-a, odnosna institucija ima diskrecijsku ovlast izabrati moguće mjere, a ako postupanje sukladno presudi kojom je mjera poništena predstavlja osobite poteškoće, odnosna institucija tu obvezu može zadovoljiti ocjenjujući može li pravično naknaditi štetu koju je odnosna osoba pretrpjela zbog odluke koja je poništena [64]. Iako zbog poništenja nezakonitog akta odnosna institucija često donese novi akt u kojemu nema nezakonitosti koju je Sud identificirao u presudi, to nije jedina moguća metoda postupanja u skladu s presudom o kojoj je riječ.

71. Čini mi se da je Opći sud također počinio pogrešku istaknuvši da je „Komisija morala zahtjev odbaciti”. Kao prvo, Komisija je bila dužna izvršiti svoju ovlast prilikom razmatranja izvornih zahtjeva s obzirom na presude Boyle i dr. i Flaherty i dr. Kao drugo, budući da su izvorne zahtjeve podnijela irska tijela u ime vlasnika plovila, formalno je netočno taj zahtjev opisati kao „zahtjev tužitelja”.

72. U točki 45. pobijane presude, Opći sud zatim ističe da su vlasnici plovila imali pravo podnijeti tužbu za naknadu štete protiv Europske unije zato jer je Komisija, da su postojale prijelazne mjere, mogla donijeti odluku. Čini mi se da to nije relevantno pri određivanju naravi obveza Komisije na temelju članka 266. UFEU-a.

73. Dodajem da bi u postupku povodom tužbe za naknadu štete bilo poteškoća. Teret je na tužitelju (u ovom slučaju, na vlasnicima plovila) da dokaže: (i) nezakonito ponašanje; (ii) štetu; i (iii) uzročnu vezu [65]. Iako bi nedostatak prijelaznih odredbi mogao predstavljati nezakonito ponašanje, to nije nužno jedini razlog na kojem bi se tužba za naknadu štete mogla temeljiti. Nadalje, bilo bi potrebno i dokazati da je ponašanje o kojem je riječ uzrokovalo štetu [66].

74. Međutim, čini se da je točku 44. pobijane presude moguće tumačiti na način koji je čini sukladnom članku 266. UFEU-a. Riječi „[…] ali nije bila nadležna to učiniti” iz predzadnje rečenice također se mogu tumačiti u smislu da Komisija *nije imala ovlast donijeti pobijane odluke*. Smatram da to odražava ono što je Opći sud vjerojatno namjeravao reći; te predstavlja pravilan prikaz pravnog stajališta.

75. Predstavlja li dvosmislenost u točki 44. presude Općeg suda grešku koja se tiče prava koja bi za posljedicu trebala imati njezino ukidanje?

76. Smatram da ne.

77. Opći sud nije isključio mogućnost da Komisija donese druge mjere osim novih odluka kako bi postupila sukladno presudama Boyle i dr.. Također, Komisija u žalbi nije tvrdila da bi se presuda Općeg suda na taj način trebala tumačiti. Stoga, ne smatram da pobijana presuda nije u skladu s člankom 263. UFEU-a jer ograničava raspoložive pravne lijekove.

63 — Nadalje, članak 266. UFEU-a široko je tumačen. Stoga, obuhvaća dužnost da se prestane s povredom u razumnom roku: vidjeti presudu Parlament/Vijeće (C-21/94, EU:C:1995:220, t. 33.). Može zahtijevati ukidanje akta koji je proglašen ništavim. Može od odnosne institucije zahtijevati da se suzdrži od usvajanja identične mjere; vidjeti presudu Interporc/Komisija (C-41/00 P, EU:C:2003:125, t. 29.).

64 — Presuda Könecke Fleischwarenfabrik/Komisija (76/79, EU:C:1980:68, t. 13. do 15.); vidjeti presudu Parlament/Meskens (C-412/92 P, EU:C:1994:308, t. 28.). Opći sud je taj pristup slijedio u presudi Komisija/Moschonaki (T-476/11 P, EU:T:2013:557, t. 39.).

65 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Komisija/Jégo-Quéré, C-263/02 P, EU:C:2003:410, t. 44. Tužbom za naknadu štete omogućava se pristup sudu, ali ona nije dio sustava sudskog nadzora; a činjenica da može biti neuspješna ne znači da je odnosni pojedinac lišen djelotvorne sudske zaštite. Vidjeti, primjerice, presudu Reynolds Tobacco i dr./Komisija (C-131/03 P, EU:C:2006:541, t. 82. do 84.).

66 — Tužba za naknadu štete u predmetu T-138/08 Cavankee Fishing i dr./Komisija temelji se na članku 2. prvotne odluke. Tužitelji ističu da je pogreška koja se tiče prava utvrđena presudom Općeg suda u predmetu Boyle i dr. Tvrde da su pretrpjeli štetu, (i) jer su na tržištu morali kupiti tonažu za sigurnosne potrebe u zamjenu za tonažu koju im Komisija nije odobrila; te su (ii) određeni tužitelji propustili ribolovne dane na moru. Tužitelji tvrde da postoji izravna uzročna veza između Komisijina odbijanja i štete koju su pretrpjeli.

78. Naposljetku, iako je zadnja rečenica točke 44. pravno pogrešna, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da ako je iz obrazloženja presude Općeg suda razvidno postojanje povrede prava Unije, ali se izreka temelji na drugim pravnim razlozima, žalbu treba odbiti [67]. Čini mi se da se to načelo po analogiji ovdje primjenjuje.

79. Budući da se (i) ocjena Općeg suda iz točke 44. pobijane presude može protumačiti na način koji je sukladan Ugovoru te da se (ii) njegova odluka valjano temelji na tvrdnji da je Komisija, donijevši odluke iz 2010. prekoračila svoje ovlasti, zaključujem da Opći sud nije pogriješio pri tumačenju članka 266. UFEU-a.

Obveze na temelju članka 266. UFEU-a i opća načela prava

80. Komisija ističe da je bila nadležna za donošenje odluka iz 2010., jer je imala za to dostatne ovlasti. Budući da ni Odluka 97/413 ni članak 6. Uredbe br. 2792/1999 nisu bili na snazi 13. srpnja 2010. kada su te odluke donesene, nije se mogla savjetovati s upravljačkim odborom za ribarstvo. Opći sud je pogriješio time što nije uspostavio ravnotežu između obveze djelovanja na temelju članka 266. UFEU-a i općih načela prava Unije, osobito načela pravne sigurnosti.

81. Komisija tvrdi da iz presuda SP i dr. i ArcelorMittal proizlazi da se prijašnja materijalna pravila primjenjuju na prijašnje situacije, dok se postupovna pravila primjenjuju samo dok su na snazi. Komisija je, stoga, imala pravo primijeniti *ad hoc* postupak; te nije bilo potrebno da upravljački odbor za ribarstvo razmotri odluke iz 2010. Tuženici se ne slažu s tim stajalištem.

82. Ne prihvaćam Komisijine tvrdnje.

83. Čini mi se da presuda SP i dr. naglašava probleme u Komisijinu pristupu.

84. U tom predmetu, nakon prestanka važenja Ugovora o EZUČ-u uslijedio je neprekinuti prijelaz na pravila o tržišnom natjecanju iz Ugovora o EZ-u (a potom na ona iz UFEU-a). To se dogodilo automatski u skladu sa sukcesijom pravnih pravila [68]. Nasuprot tomu, u ovom predmetu, Uredba br. 2371/2002 jednostavno je ukinula režim MAGP IV nakon znatne promjene u smjeru ZRP-a [69]. Stoga, nije bilo istovjetnih materijalnih pravila koja su zamijenila članak 4. stavak 2. Odluke 97/413 koja bi omogućila Komisiji da odobri povećanja tonaže za sigurnosne potrebe.

85. Opći sud je u predmetu SP i dr. slijedio ustaljenu sudsku praksu u kojoj se vrši razlikovanje između pravila materijalnog prava (koja se obično ne primjenjuju retroaktivno, radi poštovanja načela pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja) i postupovnih pravila (koja su neposredno primjenjiva) [70]. Ali je također — što je važno istaknuti — naglasio da institucije Unije prvo moraju imati potrebne ovlasti (*vires*) da uopće djeluju. Opći sud je naveo: „[u] tom je pogledu potrebno napomenuti da odredba koja predstavlja pravnu osnovu akta, te koja ovlašćuje instituciju Zajednice da donese odnosni akt, mora biti na snazi u trenutku donošenja […] Nasuprot tomu, načela koja uređuju sukcesiju pravnih pravila mogu rezultirati primjenom materijalnih odredbi koje više nisu na snazi u trenutku kada institucija Zajednice donese akt”. [71]

67 — Presuda Salzgitter/Komisija (C-210/98 P, EU:C:2000:397, t. 58.); također vidjeti presudu ThyssenKrupp Nirosta/Komisija (C-352/09 P, EU:C:2011:191, t. 136.).

68 — Presuda SP i dr., t. 109.

69 — Vidjeti t. 16. ovog mišljenja.

70 — Presuda SP i dr., t. 116.

71 — SP i dr., t. 118.

86. Stoga, najprije treba utvrditi je li institucija Unije nadležna djelovati te, ako jest, na osnovi koje posebne odredbe prava Unije. Tek se tada utvrđuju točna materijalna i postupovna pravila kojima je uređeno djelovanje te institucije. Međutim, ako u trenutku kada institucija Unije želi donijeti određenu odluku ne postoji valjana pravna osnova koja je na snazi, nije moguće pozivati se na načela kojima je uređena sukcesija pravnih pravila kako bi se primijenile materijalne odredbe koje su se prethodno primjenjivale na prije donesene akte [72]. To je klasični pristup.

87. Ako tu analizu primijenimo u predmetnom slučaju, da je članak 4. stavak 2. Odluke 97/413 ostao na snazi *ili* da je zamijenjen analognom odredbom (ili da je postojalo prijelazno uređenje kojim bi bile zadržane ovlasti (vires) da se razmotre podneseni zahtjevi), Komisija bi zadržala nadležnost da odluči o izvornim zahtjevima te da potom, nakon poništenja prvotne odluke na temelju presuda Boyle i dr. i Flaherty i dr., donese odluke iz 2010. kako bi izvršila te presude. Međutim, Komisija je izgubila nadležnost da odobri povećanja tonaže za sigurnosne potrebe nakon što je članak 4. stavak 2. Odluke 97/413 stavljen izvan snage. Čini mi se da se odredba koja je stavljena izvan snage ne može oživjeti. Također, u skladu s tim, ne može ni na koji način predstavljati valjanu pravnu osnovu za *ad hoc* djelovanje.

88. Slične poteškoće imam pri razumijevanju Komisijina tumačenja presude ArcelorMittal.

89. U tom predmetu, protutržišno ponašanje koje se moglo sankcionirati na temelju Ugovora o EZUČ-u je nakon prestanka važenja tog Ugovora nastavilo biti kažnjivo na temelju Ugovora o EZ-u (a kasnije i na temelju UFEU-a). Komisija je, dakle, i dalje bila nadležna sankcionirati protutržišno ponašanje. Nakon što je njezina prvotna odluka koja se temeljila na Ugovoru o EZUČ-u poništena u pogledu jednog poduzetnika, Komisija je pokrenula novi postupak na temelju pravila Ugovora o EZ-u koja su se počela primjenjivati (Uredba br. 1/2003) [73] te je izrekla novu novčanu kaznu. Poduzetnik je tu novu odluku pobijao pred Opći sudom te, u žalbenom postupku, pred Sudom. Sud je odbio tu žalbu.

90. Takvom odlukom, Sud je prihvatio da je, s obzirom na načelo pravne sigurnosti, osobito bilo važno da odnosni poduzetnici budu svjesni opsega svojih prava i obveza te pravne osnove na temelju koje im Komisija može izricati sankcije [74]. Sud je potom, s obzirom na to da je Komisija još uvijek bila nadležna djelovati, nastavio na osnovi da može i treba primijeniti postupke koji su na raspolaganju na temelju Ugovora o EZ-u (koji su, doista, pružali šira postupovna jamstva za odnosne poduzetnike). Konkretno, članak 23. stavak 2. Uredbe br. 1/2003 pružao je pravnu osnovu za takvu vrstu djelovanja (donošenje nove odluke kojom se izriče nova novčana kazna) [75]. Komisija je, stoga, bila nadležna djelovati te je nova odluka, u kojoj se navodila ta valjana pravna osnova, bila zakonita iako je primjenjivala prijašnja materijalna pravila i sadašnja postupovna pravila na prijašnja djelovanja.

91. Nasuprot tomu, u ovom predmetu, Komisija nakon 31. prosinca 2001. nije zadržala nadležnost za donošenje sporne odluke. Naime, nije postojala, da tako kažem, odredba istovjetna članku 23. stavku 2. Uredbe br. 1/2003 koja je Komisiju ovlašćivala da djeluje te koja bi joj omogućila da primijeni prijašnja materijalna pravila iz članka 4. stavka 2. Odluke 97/413 zajedno sa sadašnjim postupovnim pravilima kako bi donijela odluku o podnesenom zahtjevu. (U ovom predmetu također nije posrijedi primjena sankcija na vlasnike plovila. Pitanje je samo hoće li im se odobriti povećanje tonaže za sigurnosne potrebe koje su tražili).

72 — Presuda SP i dr., t. 117. i 119.

73 — Vidjeti gornju bilješku 41.

74 — Presuda ArcelorMittal, t. 68. do 72.

75 — Presuda ArcelorMittal, t. 74.

92. Stoga, ne prihvaćam da se presudu ArcelorMittal treba tumačiti u smislu da se njome nijansira ustaljena sudska praksa te da omogućuje da se primjenom općih načela prava, kada su materijalnom odredbom uređena prijašnja djelovanja, oživi pravna osnova koja je prestala važiti. Po mojemu shvaćanju, sudska praksa se nije promijenila. Odredba koja predstavlja pravnu osnovu akta te koja ovlašćuje instituciju Unije da donese odnosni akt mora biti na snazi u vrijeme njegova donošenja [76]. Odredba koja je stavljena izvan snage je izvan snage. Ne može više predstavljati valjanu pravnu osnovu za djelovanje [77]. Niti je moguće, ako pravna osnova ne postoji, improvizirati s *ad hoc* pravnom osnovom kako bi se omogućila primjena materijalnog pravila na prijašnje djelovanje.

93. Kada je Irska 14. prosinca 2001. podnijela izvorne zahtjeve, Odluka 97/413 bila je u potpunosti na snazi. Čini mi se da su zapravo *dvije* odredbe iz te odluke zajedno predstavljale Komisiji potrebnu pravnu osnovu za djelovanje. Članak 4. stavak 2. bio je materijalna odredba koja se odnosila na povećanja tonaže za sigurnosne potrebe. Međutim, članak 9. stavak 1. ovlašćivao je Komisiju da provede ciljeve i detaljna pravila te odluke. Stoga je za ovlast odlučivanja o izvornim zahtjevima bila potrebna kombinacija obje odredbe. Nakon što je jedna od tih odredbi stavljena izvan snage, nestala je posebna nadležnost Komisije da donese potrebne odluke.

94. Dodajem da je obveza navođenja pravne osnove akta povezana s obvezom obrazlaganja [78]. Iako je o pravnoj osnovi akta moguće zaključiti kada se pravnu osnovu može utvrditi na temelju drugih dijelova odnosnog akta, izričito upućivanje je, međutim, nužno kada zbog tog propusta zainteresirane stranke i Sud nisu sigurni u pogledu točne pravne osnove [79]. Ovdje ću ponovno kao primjer uzeti Odluku C(2010) 4758 u pogledu Petera McBridea [80]. U toj odluci izričito stoji: „članak 4. stavak 2. Odluke Vijeća 97/413 izbrisan je člankom 1. stavkom 3. Odluke Vijeća 2002/70 te nije zamijenjen odgovarajućom odredbom[;] više ne postoji posebna pravna osnova za tu novu odluku”. U nedostatku ikakvog drugog spomena odredbi primarnog ili sekundarnog prava koje bi Komisiji dodjeljivalo potrebnu nadležnost, čini mi se da iz tog teksta (ili srodnih tekstova) nije moguće izvući bilo koju implicitnu pravnu osnovu.

95. Stoga, smatram da je Opći sud pravilno presudio da Komisija nije imala potrebnu nadležnost za donošenje odluka iz 2010.

96. Ako Komisija nakon stavljanja izvan snage članka 4. stavka 2. Odluke 97/413 više nije bila nadležna djelovati, što je onda morala učiniti nakon donošenja presuda Boyle i dr. i Flaherty i dr. kako bi postupila sukladno svojim obvezama iz članka 266. UFEU-a?

97. Iako nije na njemu da daje upute, Sud može pružiti smjernice. Iznoseći komentare iz nastavka, također sam svjesna da je vjerojatno lakše imati naknadnu pamet nakon raspleta događaja nego u trenutku suočavanja s naizgled nerješivim problemom taj isti problem riješiti.

98. Sama Komisija na temelju ZRP-a nema zakonodavnu nadležnost; ali ima pravo podnositi prijedloge zakonodavcu Unije [81]. Osim toga, u članku 290. stavku 1. UFEU-a stoji da se Komisiji mogu delegirati ovlasti za donošenje provedbenih pravila. Stoga bi Komisija teoretski mogla zakonodavcu Unije predlagati uvođenje nedostajućih prijelaznih odredbi koje bi je ovlastile da odlučuje o zahtjevima za

76 — Presuda ArcelorMittal, t. 75.

77 — Vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima Zuckerfabrik Jülich (C-113/10, C-147/10 i C-234/10, EU:C:2011:701, t. 64.). Sud to pitanje nije razmatrao u svojoj presudi. Komisija je nedavno iznijela prijedlog u kojem objašnjava da sukladno članku 266. UFEU-a, kada se akt koji je predstavljao pravnu osnovu proglasi ništavim, više nije ovlaštena usvojiti korektivni pravni akt koji je potreban za provedbu presude Suda: Prijedlog Uredbe Vijeća o utvrđivanju pristojbi na proizvodnju u sektoru šećera za tržišne godine 2001./2002., 2002./2003., 2003./2004., 2004./2005. i 2005./2006., koeficijenta potrebnog za izračun dodatnih pristojbi za tržišne godine 2001./2002. i 2004./2005. i iznosa koje proizvođači šećera trebaju platiti prodavateljima šećerne repe na temelju razlike između maksimalnog iznosa pristojbi i iznosa tih pristojbi koji se zaračunavaju za tržišne godine 2002./2003., 2003./2004. i 2005./2006./* COM(2013) 527 *final*, t. 3., str. 3.

78 — Presuda Komisija/Vijeće, C-370/07, EU:C:2009:590, t. 38., 39. i 46.

79 — Presude Komisija/Vijeće, C-370/07, EU:C:2009:590, t. 56., i Vijeće/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, t. 79.

80 — Vidjeti t. 39. ovog mišljenja.

81 — Sukladno članku 43. stavku 1. UFEU-a

povećanje tonaže za sigurnosne potrebe, koji na dan 31. prosinca 2001. (odnosno, kada je taj element MAGP-a IV stavljen izvan snage) još nisu bili riješeni. Međutim, treba imati na umu da je uređenje koje je postojalo kada su izvorni zahtjevi podneseni odavno zamijenjeno politikom koja stavlja veći naglasak na očuvanje ribljih stokova [82]. Stoga, kako bi podnositelje zahtjeva doista stavila u položaj u kojem bi bili da su prijelazne mjere postojale, Komisija bi morala izvornim zahtjevima pristupiti iz perspektive ZRP-a kakav je bio 2001., a ne iz perspektive sadašnjeg ZRP-a; donijeti relevantne odluke; te potom ispitati treba li poduzeti neku drugu mjeru (ili mjere) kao protutežu posljedično odobrenim povećanjima tonaže za sigurnosne potrebe kako se ne bi ugrozila trenutna bit ZRP-a. To bi bio znatan intelektualni i praktični izazov.

99. Izvan snage su stavljena i postupovna jamstva koje osigurava članak 10. Odluke 97/413 u vezi s člancima 17. i 18. Uredbe br. 3760/92. Komisija bi, stoga, morala razmotriti u kojoj mjeri sadašnje odredbe o nadzoru, od strane država članica, Komisijinih provedbenih mjera za ZRP pružaju istovjetnu ili pojačanu zaštitu [83].

100. Kako sam već navela [84], ne smatram da bi takvo postupanje ugrozilo položaje drugih u čiju je korist odobrena povećana tonaža za sigurnosne potrebe niti da bi na bilo koji način utjecalo na položaj drugih koji su dobili negativne odluke koje nisu pobijali u postupku pred Općim sudom te koje su otada postale konačne.

101. Zbog razloga koje sam gore navela, zaključujem da prvi žalbeni razlog treba odbiti.

Drugi žalbeni razlog

102. Komisija tvrdi da je ocjena Općeg suda pogrešna. Kao prvo, Opći sud je iskrivio argumente koji su izneseni u prilog Komisiji. Komisija je priznala da nije mogla koristiti postupke iz članka 4. stavka 2. Odluke 97/413, ali je objasnila da je zato uporabila *ad hoc* postupak pritom zadržavajući ovlast da tu odredbu suštinski primijeni. Pobijana presuda daje dojam da je Komisija jednostavno odlučila uporabiti pravnu osnovu koja je prestala važiti ne pokušavajući pravno opravdati svoje stajalište. Kao drugo, Komisija prigovara da Opći sud nije razmotrio pitanje dopuštenosti koje se postavilo u predmetu T-471/10 Gill.

103. Obveza obrazlaganja presude proizlazi iz članka 36. Statuta Suda Europske Unije, koji se na Opći sud primjenjuje na temelju prvog stavka članka 53. Statuta i članka 81. Poslovnika Općeg suda. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, iz obrazloženja presuda mora jasno i nedvosmisleno slijediti ocjena Općeg suda, tako da zainteresirane osobe mogu utvrditi razloge za donesenu odluku i tako da Sud može izvršavati sudski nadzor [85].

104. Kao prvo, čini mi se da Komisija, u biti, ponavlja tvrdnje koje je iznijela u pogledu prvog žalbenog razloga. Kao drugo, iako je točno da je u pobijanoj presudi analiza Komisijinih očitovanja kratka, obrazloženje te presude je jasno i nedvosmisleno. Opći sud je zaključio da nijedna odredba primarnog ili sekundarnog prava nije ovlašćivala Komisiju da donese odluku u pogledu izvornih zahtjeva — stoga, Komisija nije bila nadležna te nije imala pravnu osnovu za donošenje odluka iz 2010. Ocjena Općeg suda dovoljno je detaljno objašnjena da bi Komisija mogla podnijeti žalbu te da bi Sud o njoj mogao odlučiti.

82 — Točke 13. do 16. ovog mišljenja

83 — Uredba (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL L 55, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 291.)

84 — Točka 61. ovog mišljenja

85 — Presuda Mindo/Komisija (C-652/11 P, EU:C:2013:229, t. 29.)

105. Što se tiče predmeta T-471/10 Gill, šesnaest vlasnika plovila je Općem sudu podnijelo tužbe za poništenje [86]. Pojavilo se pitanje o tome je li, u pogledu šest tih tužbi, ispoštovan rok za podnošenje tužbe sukladno članku 263. UFEU-a [87]. Opći sud je pet od tih šest tužbi odbacio rješenjima od 1. travnja 2011. kao nepravodobne te, stoga, očito nedopuštene [88].

106. Rok za podnošenje tih tužbi počeo je teći 17. srpnja 2010., a istekao je u ponoć 27. rujna 2010. Odvjetnici su naišli na poteškoće pri pokušajima slanja tužbi na telefaks tajništva Općeg suda tijekom noći 27. rujna. Najprije se taj telefaks nije odazivao kada su odvjetnici pokušali poslati tužbu u predmetu T-471/10 u 23.53, te ponovno u 23.57 po luksemburškom vremenu. Stoga je Opći sud zaključio, uzimajući u obzir prosječno vrijeme slanja, da bi samo prva od šest tužbi (predmet T-471/10 Gill) bila poslana do ponoći, kada je istekao rok za podnošenje svih tužbi, čak i da je telefaks u tajništvu normalno radio. Smatram da su time dovoljno određeni razlozi na temelju kojih je Opći sud prihvatio da je tužba B. Gilla pravodobno podnesena te da je, stoga, bila dopuštena.

107. Stoga, zaključujem da je Opći sud dostatno obrazložio svoju odluku te da je i drugi žalbeni razlog neosnovan.

Troškovi

108. U skladu s člankom 138. u vezi s člankom 184. Poslovnika Suda, kada žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima. Na temelju članka 138. stavka 1., stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Smatram da žalbu treba odbiti, a tuženici su podnijeli zahtjev da se žalitelju naloži snošenje troškova. Stoga se Europskoj komisiji treba naložiti snošenje troškova.

Zaključak

109. Stoga, smatram da Sud treba:

— odbiti žalbu;

— naložiti Europskoj komisiji snošenje troškova.

86 — Vidjeti t. 42. i bilješku 48. ovog mišljenja.

87 — Relevantni predmeti su bili: T-468/10, T-469/10, T-470/10, T-471/10, T-472/10 i T-473/10

88 — Rješenje u predmetu Doherty/Komisija, T-468/10, EU:T:2011:133, t. 13. do 17.