Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

11 януари 2017 година*

„Жалба за отмяна — Рибарство — Регламент (ЕС) № 1380/2013 — Регламент (ЕС) № 1367/2014 — Валидност — Възможности за риболов — Подход на предпазливост — Принцип на относителна стабилност на риболовните дейности — Принцип на пропорционалност — Принцип на равно третиране — Гренадир и дългоопашата риба“

По дело C-128/15

с предмет жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, подадена на 13 март 2015 г.,

Кралство Испания, за което се явяват A. Rubio González и L. Banciella Rodríguez-Miñón, в качеството на представители,

жалбоподател,

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват A. Westerhof Löfflerová, A. de Gregorio Merino и F. Florindo Gijón, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от

Европейска комисия, за която се явяват A. Bouquet, I. Galindo Martín и A. Stobiecka-Kuik, в качеството на представители,

встъпила страна,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: J. L. da Cruz Vilaça, председател на състава, M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits и F. Biltgen (докладчик), съдии,

генерален адвокат: H. Saugmandsgaard Øe,

секретар: L. Carrasco Marco, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 11 май 2016 г.,

* Език на производството: испански.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 21 юли 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Кралство Испания иска отмяна на Регламент (ЕС) № 1367/2014 на Съвета от 15 декември 2014 година за определяне на възможностите за риболов за 2015 и 2016 г. на някои запаси от дълбоководна риба за риболовните кораби на Съюза (ОВ L 366, 2014 г., стр. 1), тъй като Съветът на Европейския съюз е превишил пределите на своята свобода на преценка, като е определил общ допустим улов (ОДУ), който е общ за гренадира (*Coryphaenoides rupestris*, на английски език *Roundnose grenadier*) и за дългоопашатата риба (*Macrourus berglax*, на английски език *Roughhead grenadier*), в две зони на управление, а именно зони 5B67 и 8X14, без да вземе предвид принципа на относителна стабилност на риболовните дейности и в нарушение на принципите на пропорционалност и на равно третиране.

Правна уредба

Регламент (ЕС) № 1380/2013

2 Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно общата политика в областта на рибарството, за изменение на регламенти (ЕО) № 1954/2003 и (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2371/2002 и (ЕО) № 639/2004 на Съвета и Решение 2004/585/ЕО на Съвета (ОВ L 354, 2013 г., стр. 22, наричан по-нататък „Регламентът за ОПОР“) съдържа разпоредби за реализиране на целите на общата политика в областта на рибарството (ОПОР).

3 Съображения 4, 6, 10 и 24, както и 34—36 от Регламента за ОПОР гласят:

„(4) Чрез ОПР следва да се гарантира, че дейностите, свързани с риболова и аквакултурите, допринасят за постигане на екологична, икономическа и социална устойчивост в дългосрочен план. Освен това ОПР следва да включва правила, които целят да се осигури проследимост, сигурност и качество на продуктите, които се предлагат на пазара в Съюза, и следва да допринесе за увеличаване на производителността, за достоен стандарт на живот в сектора на рибарството, включително за малките по мащаб риболовни стопанства, и за стабилност на пазарите, и следва да осигури продоволственото снабдяване, както и че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени. ОПР следва да допринася за стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и да съдейства за постигане на целите на тази стратегия.

[…]

(6) В тези международни инструменти се предвиждат най-вече задължения за опазване, включително задължения за предприемане на мерки за опазване и управление, които целят поддържане или възстановяване на морските ресурси на нива, позволяващи максимален устойчив улов както в морските зони под национална юрисдикция, така и в открито море, както и задължения за сътрудничество с други държави със същата цел, задължения за широко прилагане на подхода на предпазливост към опазването, управлението и експлоатацията на рибните запаси, задължения за осигуряване на съвместимост между

мерките за опазване и управление, в случаите когато морските ресурси са в морски зони под различна юрисдикция, и задължението да се отчитат надлежно други форми на законно използване на моретата. […]

[…]

(10) Устойчивата експлоатация на морските биологични ресурси следва да се основава на подхода на предпазливост, произтичащ от принципа на предпазните мерки, посочен в член 191, параграф 2, първа алинея от Договора, като се вземат под внимание наличните научни данни.

[…]

(24) Когато е възможно, многогодишните планове следва да обхващат групи от запаси в случаите, когато тези запаси се експлоатират заедно. В многогодишните планове следва да се установи рамката за устойчива експлоатация на съответните запаси и морски екосистеми, като се определят ясни срокове и защитни механизми в случай на непредвидени събития. Многогодишните планове също така следва да се ръководят от ясно определени цели на управление, за да допринасят за устойчивата експлоатация на съответните запаси и за защитата на съответните морски екосистеми. Тези планове следва да се приемат след консултация с консултативните съвети, с операторите в сектора на рибарството, с учените и с другите заинтересовани страни, които имат отношение към управлението на рибарството.

[…]

(34) За запасите, за които не е изготвен многогодишен план, следва да се гарантират нива на експлоатация, при които се постига максимален устойчив улов, чрез въвеждане на ограничения за улова или риболовното усилие. В случай че наличните данни са недостатъчни, рибарството следва да се управлява, като се използват приблизителни параметри.

(35) Предвид несигурното икономическо положение на риболовната промишленост и обстоятелството, че някои крайбрежни общности са зависими от риболова, е необходимо да се гарантира относителна стабилност на риболовните дейности посредством разпределяне на възможностите за риболов между държавите членки, което се основава на предвидим дял от запасите за всяка държава членка.

(36) Тази относителна стабилност на риболовните дейности, предвид временното биологично състояние на запасите, следва да гарантира и да бъде изцяло съобразена с конкретните нужди на регионите, в които местните общности са особено зависими от рибарството и свързаните с него дейности, съгласно посоченото от Съвета в Резолюцията му от 3 ноември 1976 г. […]“.

4 Член 1, параграф 1, буква а) от Регламента за ОПОР предвижда, че ОПОР обхваща „опазването на морските биологични ресурси и управлението на рибарството и на флотовете, които експлоатират тези ресурси“.

5 Член 2, параграф 2 от посочения регламент гласи:

„ОПР прилага подхода на предпазливост към управлението на рибарството и има за цел да гарантира, че експлоатацията на живите морски биологични ресурси осигурява възстановяването и поддържането на популациите на улавяните видове над нивата, позволяващи максимален устойчив улов.

[…]“.

6 Според член 3, буква в) от същия регламент мерките, приети в рамките на ОПОР, се определят „в съответствие с най-добрите налични научни препоръки“.

7 Член 4 от Регламента за ОПОР, озаглавен „Определения, предвижда в параграф 1, точка 8:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[…]

„подход на предпазливост при управлението на рибарството“, посочен в член 6 от Споразумението на ООН за рибните запаси, означава подход, съгласно който липсата на подходяща научна информация не следва да оправдава отлагането или невземането на мерки за управление, целящи опазването на видовете, които са обект на риболов, на свързаните или зависещи от тях видове, на останалите видове и на тяхната околна среда“.

8 Член 6, параграф 2 от посочения регламент е формулиран, както следва:

„При прилагането на настоящия регламент Комисията се консултира със съответните консултативни съвети и съответните научни органи. Мерките за опазване се приемат, като се отчитат наличните научни, технически и икономически становища, включително, когато е приложимо, докладите, изготвени от [Научния технически и икономически комитет по рибарство (НТИКР)] и други консултативни органи, становищата на консултативните съвети и съвместните препоръки на държавите членки съгласно член 18“.

9 Член 16 от същия регламент гласи:

„1. Възможностите за риболов, разпределени на държавите членки, осигуряват относителна стабилност на риболовните дейности на всяка държава членка за всеки рибен запас или вид риболов. При разпределянето на нови възможности за риболов се вземат предвид интересите на всяка държава членка.

2. Когато се въвежда задължение за разтоварване от даден рибен запас, възможностите за риболов се определят, като се отчита промяната на подхода — от определяне на възможностите за риболов, така че да отразяват разтоварванията на сушата, към определяне на възможностите за риболов, така че да отразяват улова, въз основа на разбирането, че през първата и последващите години изхвърлянето на улов от този запас вече няма да е разрешено.

3. При наличието на нови научни данни за значително несъответствие между възможностите за риболов, които са определени за конкретен запас, и действителното състояние на този запас, държавите членки с пряк управленски интерес може да отправят обосновано искане до Комисията да представи предложение за намаляване на това несъответствие, като същевременно се спазват целите по член 2, параграф 2.

4. Възможностите за риболов се определят в съответствие с целите, установени в член 2, параграф 2, и при спазване на количествено измеримите цели, сроковете и границите, определени в съответствие с член 9, параграф 2 и член 10, параграф 1, букви б) и в).

[…]“.

10 Член 25 от Регламента за ОПОР, включен в част V от регламента, озаглавена „Научна основа за управление на рибарството“, гласи:

„1. Държавите членки събират в съответствие с приетите правила в областта на събирането на данни биологични, екологични, технически и социално-икономически данни, необходими за управлението на рибарството, управляват тези данни и ги предоставят на крайните потребители на научни данни, включително на органите, определени от Комисията. За събирането и управлението на такива данни е допустимо финансиране от Европейския фонд за морско дело и рибарство в съответствие с бъдещ правен акт на Съюза за определяне на условията за финансовото подпомагане за политиката в областта на морското дело и рибарството за периода 2014—2020 г. Тези данни по-специално трябва да дават възможност за оценка на:

а) състоянието на експлоатираните морски биологични ресурси;

б) нивото на риболов и въздействието, което риболовните дейности оказват върху морските биологични ресурси и морските екосистеми; и

в) социално-икономическите резултати на сектора на рибарството, сектора на аквакултурите и преработвателния сектор във водите на Съюза и извън тях.

2. Събирането, управлението и използването на данните се основава на следните принципи:

а) точност и надеждност и своевременно събиране;

б) използване на механизми за координация с цел избягване на дублирането на събирането на данни за различни цели;

в) безопасно съхраняване и защита на събраните данни в компютърни бази данни, както и публичното им оповестяване, когато е целесъобразно, включително в обобщен вид с цел осигуряване на поверителност;

г) достъп на Комисията или на определените от нея органи до националните бази данни и системи, използвани за обработката на събраните данни, с цел проверка на наличието и качеството на данните;

д) своевременното предоставяне на относими данни и съответните методологии, по които са получени, на органите с научен или управленски интерес в научния анализ на данни в сектора на рибарството, както и на други заинтересовани страни, освен в случаите, когато се изисква защита и поверителност на данните съгласно приложимото право на Съюза.

3. Всяка година държавите членки представят на Комисията доклад относно изпълнението на националните си програми за събиране на данни и го оповестяват публично.

Комисията прави оценка на годишния доклад относно събирането на данни, след като проведе консултации със своя научен консултативен орган и, когато е целесъобразно, с регионалните организации за управление на рибарството (РОУР), в които Съюзът е договаряща страна или наблюдател, както и със съответните международни научни органи.

4. Държавите членки осигуряват националното координиране на събирането и управлението на научните данни, свързани с управлението на рибарството, включително на социално-икономическите данни. За тази цел те определят национален кореспондент и организират годишна национална координационна среща.Комисията се уведомява за националните координационни дейности и се кани на координационните срещи.

[…]“.

Регламент № 1367/2014

11 Съображения 3—7 от Регламент № 1367/2014 гласят:

„(3) Съветът е натоварен с приемането на мерки за определяне и разпределяне на възможностите за риболов, включително някои функционално свързани с това условия, когато това е целесъобразно. Възможностите за риболов следва да се разпределят между държавите членки по такъв начин, че да осигуряват на всяка държава членка относителна стабилност на риболовните дейности за всеки запас или риболовна дейност, като се отчитат надлежно целите на общата политика в областта на рибарството, определени с Регламент (ЕС) № 1380/2013.

(4) [ОДУ] следва да се определя въз основа на наличните научни становища, като се отчитат биологичните и социално-икономическите аспекти, и същевременно се гарантира справедливо третиране на различните сектори на рибарството, както и предвид становищата, изразени по време на консултацията със заинтересованите страни, и най-вече със съответните регионални консултативни съвети.

(5) Възможностите за риболов следва да съответстват на международните споразумения и принципи, като например Споразумението на Организацията на обединените нации от 1995 г. относно опазването и управлението на трансгранично преминаващите и далекомигриращите рибни запаси […] и на подробните принципи на управление, изложени в Международните насоки за управление на дълбоководния риболов в открито море на Организацията на ООН за прехрана и земеделие от 2008 г., съгласно които, по-специално, регулаторът трябва да предприеме още повече предпазни мерки, когато данните са несигурни, малко надеждни или не са подходящи. Не може да се извършва позоваване на липса на адекватни научни данни като основание за невземане на мерки за съхранение и управление или за отлагане на приемането им.

(6) Най-новите научни становища на Международния съвет за изследване на морето (ICES) […] показват, че уловът на по-голямата част от дълбоководните запаси все още се извършва по неустойчив начин и че за да се осигури тяхната устойчивост възможностите за риболов на тези запаси следва да бъдат още намалени до появата на положителна тенденция в развитието на запасите. Освен това ICES препоръча да не се разрешава целеви риболов на атлантически големоглав във всички зони, както и на някои запаси на северен пагел и гренадир.

(7) Що се отнася до четирите запаса на гренадир, научни становища и неотдавнашните дискусии в рамките на Комисията за риболова в североизточните части на Атлантическия океан показват, че улов на този вид може да е невярно докладван като улов на дългоопашата риба. Поради това е уместно да бъде определен ОДУ, който обхваща и двата вида, но същевременно дава възможност за отделно докладване за всеки от тях“.

12 Член 2, параграф 1 от Регламент № 1367/2014 предвижда:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

а) „риболовен кораб на Съюза“ означава риболовен кораб, плаващ под знамето на държава членка и регистриран в Съюза;

б) „води на Съюза“ са водите под суверенитета или юрисдикцията на държавите членки с изключение на водите, граничещи с териториите, посочени в приложение II към Договора;

в) „общ допустим улов“ (ОДУ) означава количеството от всеки рибен запас, което може да се улови и разтовари на суша всяка година;

г) „квота“ означава дял от ОДУ, разпределен на Съюза или на държава членка;

д) „международни води“ означава водите извън суверенитета или юрисдикцията на която и да е държава“.

13 В част 2 от приложението към посочения регламент е посочен ОДУ по зони и видове. Възможностите за риболов на гренадира и на дългоопашатата риба са определени общо за двата вида в ОДУ. ОДУ, който е от значение в случая, е определен, както следва:

— за зона на управление „5B67“: 4 010 тона за 2015 г. и 4 078 тона за 2016 г.; в нито един от двата случая разтоварванията на суша на гренадир не могат да надвишават 95 % от квотата на всяка държава членка;

— за зона на управление „8X14“: 3 644 тона за 2015 г. и 3 279 тона за 2016 г.; в нито един от двата случая разтоварванията на суша на гренадир не могат да надвишават 80 % от квотата на всяка държава членка.

14 За първата зона Испания е получила 65 тона за 2015 г. и 66 тона за 2016 г. Що се отнася до втората зона, Испания е получила 2 617 тона за 2015 г. и 2 354 тона за 2016 г.

Обстоятелства, предхождащи спора

15 От писмените становища на Съвета и Комисията става ясно, че гренадир и дългоопашата риба са два дълбоководни вида риба, които с просто око могат да се различат само по формата на главата. След като главите на тези видове риба бъдат отделени и рибите бъдат замразени, практически е невъзможно те да бъдат различени.

16 Комисията уточнява, че гренадирът е сред целевите видове в засегнатите две зони на управление и че риболовът му е регламентиран от 2003 г. с ОДУ, определен на равнището на Съюза. Институцията добавя, че дългоопашатата риба е по-рядко срещана в тези зони и че преди приемането на Регламент № 1367/2014 риболовът ѝ не е бил предмет на ОДУ на равнището на Съюза.

17 Според Съвета и Комисията работната група по биология и оценка на дълбоководните рибни ресурси към ICES, чието заседание е проведено от 4 до 11 април 2014 г., в доклада си от 2014 г. (наричан по-нататък „докладът на работната група към ICES от 2014 г.“) посочва, че е била уведомена за значителен улов на дългоопашата риба в предходните години в Hatton Bank, по-специално от испански траулери. Според тези институции в доклада се посочват значителни отклонения между данните на наблюдателите и испанските официални данни за разтоварванията на сушата на гренадир, което е породило известно безпокойство по отношение на възможността за невярно докладване на различните видове гренадир.

18 Постоянният комитет за управление и за научни въпроси на NEAFC обсъжда съдържанието на доклада на работната група към ICES от 2014 г. през септември 2014 г. Този постоянен комитет подчертава по-специално, че обявеното равнище на риболов на дългоопашата риба в сравнение с равнището на улов на гренадир е „изненадващо“, тъй като уловът на дългоопашата риба традиционно е по-нисък. От ICES е поискано да даде разяснения, доколкото е възможно, за този

риболов. По-специално поискано е да се провери дали е възможно да съществуват грешки в декларациите за улов или дали е налице нов или бързоразрастващ се риболов на дългоопашата риба.

19 Успоредно с това, през септември 2014 г. Съюзът, представляван от генерална дирекция „Морско дело и рибарство“, отдел C2 на Комисията, също отправя питане до ICES по този въпрос.

20 На 3 октомври 2014 г. Комисията представя на Съвета предложение за регламент на Съвета за определяне на възможностите за риболов за 2015 г. и 2016 г. на някои запаси от дълбоководна риба за риболовните кораби на Съюза. Комисията предлага по-специално във всяка една от засегнатите зони на управление да бъде определен общ за гренадира и за дългоопашатата риба ОДУ. Равнището на общия ОДУ се основава на научното становище на ICES за гренадира, но за дългоопашатата риба няма такова становище. Освен това националните квоти, разпределящи общия ОДУ, са определени в съответствие с принципа на относителна стабилност на риболовните дейности само по отношение на гренадира.

21 На 7 ноември 2014 г. ICES представя научно становище, за да отговори на запитванията на NEAFC и на Съюза (наричано по-нататък „становището на ICES от 7 ноември 2014 г.“). От това становище става ясно, че съществуват неясноти относно състава, по запаси, на декларирания улов на гренадир и на дългоопашата риба. Що се отнася до разпределението и изобилието на тези два вида риба, ICES посочва, че те обичайно се срещат в различна хидроложка среда, тъй като дългоопашатата риба обитава най-общо по-студени, субполярни води.

22 В становището на ICES от 7 ноември 2014 г. се подчертава, че значителен улов на дългоопашата риба е деклариран в зона на управление 8X14, както и в част от зона на управление 5B67. Средно търговският улов на гренадир в подзони VI и XII, които принадлежат към посочените зони на управление, е три пъти по-висок от търговския улов на дългоопашата риба. ICES подчертава обаче, че има значителни разлики, дори в пъти, между относителните дялове на гренадир и на дългоопашата риба, които се декларират при официалните разтоварвания на суша, от една страна, и тези, които се наблюдават при улова и при проведените научни проучвания в зоните, където се извършва риболов на дългоопашата риба, от друга страна.

23 В становището на ICES от 7 ноември 2014 г. все пак се посочва, че наличните данни предоставят неубедителна информация с ограничен пространствен и времеви обхват. Следователно ICES заключава, че е необходимо събиране на повече данни за улова и риболовното усилие на дългоопашата риба, ако NEAFC и Съюзът искат да регламентират този риболов.

24 На 10 ноември 2014 г., понеделник, Съветът обсъжда предложението за регламент, представено от Комисията на 3 октомври 2014 г. Въз основа на обсъжданията в рамките на Съвета председателството на тази институция, със съгласието на Комисията, предлага компромисен текст. По същество компромисът се състои в увеличаване на равнището на първоначално определения за гренадира ОДУ, така че да се вземе предвид включването в обхвата му на дългоопашатата риба.

25 От становището на Съвета става ясно, че на практика това допълнение е изчислено въз основа на средното съотношение между разтоварванията на суша на дългоопашата риба и разтоварванията на суша на гренадир. Така за зона на управление 5B67 — предвид това, че научното становище на ICES препоръчва ОДУ от 3 794 тона за гренадир и че прогнозният средногодишен обем на разтоварвания на сушата на дългоопашата риба в тази зона представлява 5,7 % от прогнозния средногодишен обем на разтоварвания на суша на гренадир — количеството от 3 794 тона е увеличено с 216 тона (т.е. 5,7 % от 3 794 тона), което представлява окончателно количество от 4 010 тона. Същият метод е следван за зона на

управление 8X14, където прогнозният средногодишен обем на разтоварвания на суша на дълготопашата риба представлява 25,6 % от прогнозния средногодишен обем на разтоварвания на суша на гренадир.

26 Така определеният ОДУ се разпределя между съответните държави членки съгласно критерия за разпределение, гарантиращ относителната стабилност на риболовните дейности за гренадир. Следователно квотите на Кралство Испания съставляват 1,62 % и 71,8 % от ОДУ, който е общо определен съответно за зони на управление 5B67 и 8X14.

27 На 15 декември 2014 г. е постигнато политическо споразумение въз основа на компромисния текст, изготвен от председателството на Съвета, леко адаптиран. Всички делегации се обявяват в подкрепа на това споразумение, с изключение на делегациите на Испания и Португалия, които искат в протокола на Съвета да бъде вписана декларация. В тази декларация Кралство Испания изтъква по-специално, че разпределянето на ОДУ, който е общ за гренадира и за дълготопашатата риба, не е съобразено с принципа на относителна стабилност на риболовните дейности, основан на историческото равнище на улов на всяка държава членка.

28 Регламент № 1367/2014 е приет с текста, произтичащ от посоченото споразумение, и е публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз* на 20 декември 2014 г. Той влиза в сила в деня, след публикуването му.

Исканията на страните и производството пред Съда

29 Кралство Испания иска от Съда:

— да отмени Регламент № 1367/2014, и

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

30 Съветът иска от Съда:

— да отхвърли изцяло жалбата, и

— да осъди Кралство Испания да заплати съдебните разноски.

31 С Определение на председателя на Съда от 1 юли 2015 г. Комисията е допусната да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Съвета.

По исканията за възобновяване на устната фаза

32 След представяне на заключението на генералния адвокат, на 9 септември 2016 г. Съветът подава искане за възобновяване на устната фаза на производството на основание член 83 от Процедурния правилник на Съда. С писмо, постъпило в секретариата на Съда на същата дата, Комисията отправя същото искане.

33 В подкрепа на исканията си тези институции изтъкват по същество, че тълкуването на принципа на относителна стабилност на риболовните дейности, възприето от генералния адвокат, се основава на доводи, които не са били обсъждани от страните.

34 В това отношение следва да се припомни, че в съответствие с член 83 от своя процедурен правилник Съдът може във всеки момент, след изслушване на генералния адвокат, да постанови възобновяване на устната фаза на производството, по-специално когато счита, че

делото не е достатъчно изяснено или трябва да се реши въз основа на довод, който не е бил обсъден от страните или заинтересованите субекти по член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз.

35 В случая, след като изслуша генералния адвокат, Съдът смята, че разполага с всички необходими сведения, за да се произнесе по спора, с който е сезиран, и че той не трябва да се решава въз основа на довод, който не е обсъден пред него.

36 Следователно исканията на Съвета и на Комисията за възобновяване на устната фаза трябва да бъдат отхвърлени.

По жалбата

37 В подкрепа на жалбата си за отмяна на Регламент № 1367/2014 Кралство Испания изтъква три основания, изведени, първо, от превишаване от Съвета на свободата му на преценка, както и от нарушение на принципа на относителна стабилност на риболовните дейности, второ, от нарушение на принципа на пропорционалност и трето, от нарушение на принципа на равно третиране.

По първото основание

Доводи на страните

38 С първата част от първото си основание Кралство Испания упреква Съвета, че се е основал на неточни данни при определянето на общия за гренадира и за дългоопашатата риба ОДУ, тъй като уловът на гренадир „може да е докладван като улов на дългоопашата риба“. Както следвало от съображение 7 от Регламент № 1367/2014, това решение е прието въз основа на научно становище и неотдавнашни дискусии в рамките на NEAFC. Научното становище на NEAFC обаче не било убедително по отношение на въпроса дали е необходимо да се определя общ за гренадира и за дългоопашатата риба ОДУ.

39 От друга страна, в становището си от 7 ноември 2014 г. ICES посочвал, че е невъзможно да представи становище относно това дали е налице риболов на дългоопашата риба, тъй като не съществувало никакво указание относно улова на различните видове гренадир, тъй като данните за 2010 г. не били достатъчни, за да се направи какъвто и да било извод по този въпрос. В това становище се уточнявало също, че има съществени разлики между данните относно разтоварванията на суша на улова на дългоопашата риба и на гренадир. Поради това ICES стигал до извода, че за да се установи наличието на риболов на дългоопашата риба, е необходимо да се получи по-пълна и подробна информация относно улова и разтоварванията на този улов на сушата. Следователно това становище ясно показвало, че няма ясни научни данни, позволяващи да се заключи, че тези два вида обитават зони на управление 5B67 и 8X14.

40 Освен това според Кралство Испания не може да се твърди, че е било невъзможно да се вземат предвид данните, представени на 28 ноември 2014 г. от тази държава членка в отговор на искането за представяне на данни, тъй като политическото споразумение относно Регламент № 1367/2014 е постигането на 10 ноември 2014 г., а регламентът е бил приет едва на 15 декември 2014 г.

41 От това Кралство Испания стига до извода, че Съветът е превишил свободата си на преценка, като е определил общ за двата вида ОДУ, при положение че в научното становище на ICES е посочено ясно, че наличните данни не доказват, че тези два вида обитават засегнатите зони на управление и че следователно може да бъдат заедно обект на улов.

42 В рамките на втората част от първото основание Кралство Испания твърди, че нито Съветът, нито Комисията са взели предвид историческото равнище на улов на дълготопашата риба, за да определят критерия за разпределение, прилаган към общо определения за този вид и за гренадира ОДУ. По този начин националните квоти, установени с обжалваните разпоредби, нарушавали принципа на относителна стабилност на риболовните дейности, който изисквал да се вземе предвид разпределението на историческото равнище на улов между флота на всяка държава членка за всеки засегнат вид.

43 Кралство Испания счита, че общите риболовни квоти, които са му предоставени за гренадира и за дълготопашатата риба, е трябвало да бъдат по-високи, тъй като испанският флот е реализирал значителна част от улова на дълготопашата риба в периода 2009—2013 г. Вредите, които испанският флот е претърпял в резултат на това твърдяно нарушение на принципа на относителна стабилност на риболовните дейности, възлизали на 346 926 EUR.

44 Нито Съветът, нито Комисията били оспорили обстоятелството, че историческото равнище на улов на дълготопашата риба не е взето предвид при определяне на спорния общ ОДУ. Всъщност безспорно е, че този ОДУ е разпределен между държавите членки съгласно критерий за разпределение, който гарантира относителна стабилност на риболовните дейности само по отношение на гренадира.

45 Съветът и Комисията считат, че първото основание трябва да се отхвърли по същество.

Съображения на Съда

46 Що се отнася, на първо място, до твърдяното превишаване на свободата на преценка на Съвета, най-напред трябва да се припомни, че когато определя ОДУ и разпределя възможностите за риболов между държавите членки, Съветът трябва да извърши оценка на сложно икономическо положение, при която разполага с широко право на преценка. При подобни обстоятелства правото на преценка, с което разполага Съветът, се прилага не само по отношение на определянето на естеството и обхвата на разпоредбите, които следва да бъдат приети, но и — в известна степен — по отношение на установяването на основни данни. При контрола върху упражняването на такова правомощие Съдът трябва да провери единствено дали то не е опорочено от явна грешка или от злоупотреба с власт или дали въпросният орган не е превишил явно пределите на своето право на преценка (вж. в този смисъл решения от 19 февруари 1998 г., NIFPO и Northern Ireland Fishermen's Federation, C-4/96, EU:C:1998:67, т. 41 и 42, от 5 октомври 1999 г., Испания/Съвет, C-179/95, EU:C:1999:476, т. 29, както и от 9 септември 2004 г., Испания/Комисия, C-304/01, EU:C:2004:495, т. 23).

47 По-нататък, от член 2, параграф 2 от Регламента за ОПОР следва, че към управлението на рибарството трябва да се прилага „подходът на предпазливост".

48 Съгласно определението, което му е дадено в член 4, параграф 1, точка 8 от посочения регламент, обаче този подход означава, че липсата на подходяща научна информация не следва да оправдава отлагането или невземането на мерки за управление, целящи опазването на видовете, които са обект на риболов, на свързаните или зависещи от тях видове, на останалите видове и на тяхната околна среда.

49 Накрая, както е посочил главният адвокат в точки 54 и 55 от заключението си, член 6, параграф 2 от същия регламент се ограничава до това да установи задължение за „отчитане" на наличните научни, технически и икономически становища при приемането на мерки за опазване, но не пречи на законодателя на Съюза да прием такива мерки за опазване, когато няма убедителни научни, технически и икономически становища.

50 Освен това по повод на подобно задължение, произтичащо от Регламент (ЕИО) № 170/83 на Съвета от 25 януари 1983 година относно създаването на система на Общността за опазване и управление на рибните ресурси (ОВ L 24, 1983 г., стр. 1), Съдът е постановил, че мерките за опазване на рибните ресурси не трябва да бъдат напълно съобразени с научните становища и че липсата или неубедителният характер на подобно становище не трябва да попречи на Съвета да приеме мерките, които счита за необходими за осъществяване на целите на ОПОР (вж. по аналогия решение от 24 ноември 1993 г., Mondiet, C-405/92, EU:C:1993:906, т. 31).

51 От гореизложеното следва, че в случая, от една страна, Съветът има право да приеме общ за гренадира и за дългоопашатата риба ОДУ, дори при липсата на „убедителни“ научни данни за наличието и улова на тези два вида риба в засегнатите зони на управление, когато счете, че тази мярка е подходяща за опазването на ресурсите на гренадир.

52 От друга страна, доколкото докладът на работната група към ICES от 2014 г. и становището на ICES от 7 ноември 2014 г. се позовават на деклариран улов на дългоопашата риба в засегнатите зони на управление, който е толкова значителен, че поставя под въпрос надеждността на тези документи, тъй като най-вероятно уловът на гренадир е бил деклариран като улов на дългоопашата риба, и доколкото съществува опасност това обстоятелство да засегне съществено полезното действие на определения за гренадира ОДУ, тъй като двата въпросни вида не могат да бъдат различени след като главите им бъдат отделени и рибите бъдат замразени, Съветът е могъл да счете за необходимо да приеме мярка, за да осуети тази опасност.

53 При тези обстоятелства не може да се счете, че Съветът е превишил пределите на правото си на преценка, като е установил общ за гренадира и за дългоопашатата риба ОДУ.

54 Следователно първата част от първото основание трябва да се отхвърли като неоснователна.

55 Що се отнася, на второ място, до твърдяното нарушение на принципа на относителна стабилност на риболовните дейности, трябва да се припомни, че в член 16 от Регламента за ОПОР се уточнява, че „възможностите за риболов, разпределени на държавите членки, осигуряват относителна стабилност на риболовните дейности на всяка държава членка за всеки рибен запас или вид риболов“. В него се добавя, че „при разпределянето на нови възможности за риболов се вземат предвид интересите на всяка държава членка“.

56 Освен това от съображения 35 и 36 от посочения регламент следва, че предвид по-специално обстоятелството, че някои крайбрежни общности са зависими от риболова, е необходимо да се гарантира относителна стабилност на риболовните дейности посредством разпределяне на възможностите за риболов между държавите членки, така че на всяка от тях да се предостави предвидим дял от запасите, като тази стабилност трябва да позволи „[запазване] и да бъде изцяло съобразена с конкретните нужди на регионите, в които местните общности са особено зависими от рибарството и свързаните с него дейности“.

57 От гореизложеното следва, че режимът на националните квоти има за цел да гарантира на всяка държава членка справедлива част от определения ОДУ, която е установена най-вече въз основа на улова, от който традиционните риболовни дейности, местното население, зависимо от рибарството, и свързаните индустрии на тази държава членка са се възползвали преди установяването на режима на квотите (вж. в този смисъл решение от 14 декември 1989 г., Agegate, C-3/87, EU:C:1989:650, т. 24).

58 В светлината на тези съображения, както и на обстоятелството, че законодателят на Съюза разполага с широка свобода на преценка относно естеството и обхвата на разпоредбите, които следва да бъдат приети, трябва да се установи дали, като не е взел предвид историческото равнище на докладвания от Кралство Испания улов на дългоопашата риба при определянето на

квотите, предоставени на всяка държава членка след установяването на общ за този вид и за гренадира ОДУ, Съветът е нарушил принципа на относителна стабилност на риболовните дейности.

59 В тази връзка трябва да се констатира, че настоящото дело се различава в много отношения от други дела, с които досега е бил сезиран Съдът в областта на ОПОР. Така, най-напред, двата разглеждани вида риба не могат да се различат с просто око, след като главите им бъдат отделени и рибите бъдат замразени. По-нататък, в научните становища, с които разполага законодателят на Съюза, се посочва, че е възможно докладваният повишен улов на дълготопашата риба само от една държава членка, а именно Кралство Испания, да е се дължи на улова на гренадир, погрешно деклариран като улов на дълготопашата риба. Накрая, Съветът не е изготвил нов ОДУ за дълготопашатата риба и следователно не е разпределил нова възможност за риболов, а се е ограничил да установи, и то само за 2015 г. и 2016 г., общ за въпросните два вида ОДУ.

60 Така, в случая Съветът е решил да не извършва разпределяне на квоти, както иска Кралство Испания, тъй като отчитането на докладвания от тази държава членка за целите на изчисляване на въпросните квоти улов на дълготопашата риба би довело до създаването на трайно предимство за държава членка, чиито декларации за улов може според научните становища да са погрешни. Вместо това, като е следвал възприетия подход, а именно да не взема предвид на първо време тези декларации за улов при изчисляването на националните квоти, Съветът е избегнал предоставянето на гаранции в това отношение, които могат да създадат оправдани правни очаквания, като същевременно си е запазил правото да определи, след проверка на информацията от декларациите за улов и предоставянето на убедителни научни становища, квоти, които се основават на доказани данни и които следователно могат да се считат за справедливи.

61 Този извод не се оборва от довода на Кралство Испания, съгласно който, при положение че Съветът е взел предвид декларациите за улов на дълготопашата риба, определяйки общ за двата вида ОДУ, той е трябвало да вземе предвид историческото равнище на докладвания от тази държава членка улов на дълготопашата риба с оглед, от една страна, на съмненията относно надеждността на декларациите за улова на въпросните видове риба, повдигнати от научните доклади, посочени в точка 52 от настоящото решение, и от друга страна, на широката свобода на преценка, с която разполага законодателят на Съюза в областта на ОПОР.

62 Поради това в случая Съветът не може да бъде упрекнат, че е нарушил принципа на относителна стабилност на риболовните дейности.

63 Предвид горните съображения втората част от първото основание трябва да бъде отхвърлена по същество.

64 Поради това първото основание трябва да бъде отхвърлено в неговата цялост.

По второто основание

Доводи на страните

65 Кралство Испания упреква Съвета, че е нарушил принципа на пропорционалност, като е определили в Регламент № 1367/2014 общ за гренадира и за дълготопашатата риба ОДУ в зони 5B67 и 8X14.

66 Всъщност, най-напред, въпросната мярка не била подходяща, тъй като при определянето на общ за гренадира и дългоопашатата риба улов не бил спазен принципът на относителна стабилност на риболовните дейности по отношение на историческото равнище на улов на дългоопашата риба, реализиран от Кралство Испания в предходните години.

67 По-нататък, определянето на общ за двата вида риба ОДУ не било необходима мярка, тъй като било възможно да се вземе предвид историческото равнище на улов на дългоопашата риба от Кралство Испания и така да се приеме мярка, която засяга в по-малка степен интересите на тази държава членка.

68 Накрая, въпросната мярка била непропорционална, тъй като почивала на хипотезата, че значителният улов на гренадир може погрешно да е докладван като улов на дългоопашата риба. Тази хипотеза обаче не била научно потвърдена и приемането ѝ било непропорционално на нанесената на интересите на Кралство Испания вреда, причинена от неотчитането на историческото равнище на улов на дългоопашата риба при определянето на общия за тези два вида ОДУ.

69 От друга страна, Кралство Испания уточнява, че са му нанесени вреди не толкова от определянето на общ за гренадира и за дългоопашатата риба ОДУ, а от това, че Съветът не е взел предвид историческото равнище на улов на дългоопашата риба при определянето на общия за тези два вида ОДУ.

70 Съветът и Комисията считат, че това основание трябва да се отхвърли по същество.

Съображения на Съда

71 В това отношение следва да се припомни, че принципът на пропорционалност, който е част от общите принципи на правото на Съюза, изисква актовете на институциите на Съюза да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, които се преследват със съответната правна уредба, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели (вж. по-специално решение от 14 ноември 2013 г., SFIR и др., C-187/12 — C-189/12, EU:C:2013:737, т. 42 и цитираната съдебна практика).

72 Освен това съгласно установената съдебна практика, що се отнася до съдебния контрол върху условията за прилагането на този принцип, предвид широкото право на преценка, с което разполага законодателят на Съюза в областта на общата политика в областта на рибарството, единствено явно неподходящият характер на приета в тази област мярка с оглед на целта, която компетентната институция възнамерява да постигне, може да засегне законосъобразността на подобна мярка. Следователно трябва да се установи не дали приетата от законодателя мярка е била единствената или най-добрата възможна, а дали е била явно неподходяща (що се отнася до общата селскостопанска политика вж. решение от 14 ноември 2013 г., SFIR и др., C-187/12 — C-189/12, EU:C:2013:737, т. 43 от цитираната съдебна практика).

73 Що се отнася до пропорционалността на разглежданата в случая правна уредба, трябва да се констатира, че както следва от точки 59 и 60 от настоящото решение, отчитането на историческото равнище на улов на дългоопашата риба на Кралство Испания при определянето на общия за гренадира и за дългоопашатата риба ОДУ би довело именно до предоставянето на квоти на тази държава членка въз основа на декларации за улов, които Съветът, основавайки се на научните становища, е твърде вероятно да счете за погрешни.

74 След като обаче Съветът възнамерява, от една страна, да защити гренадира от свръхулов и от друга страна, да си запази правото да определи, след проверка на информацията от декларациите за улов на дългоопашата риба и предоставянето на убедителни научни становища, ОДУ и квоти, които се основават на доказано надеждни данни, решението да не вземе предвид подадените от Кралство Испания декларации за улов на дългоопашата риба при определянето на общия за гренадира и за дъргоопашатата риба ОДУ, не може да се счете за явно неподходящо.

75 Следва да се добави, че при всички положения Кралство Испания не е доказало, че преследваните от Съвета цели могат да се постигнат и с мярка, която засяга в по-малка степен интересите на тази държава членка.

76 Ето защо второто основание трябва да се отхвърли по същество.

По третото основание

Доводи на страните

77 С третото си основание Кралство Испания упреква Съвета, че е нарушил принципа на равно третиране, като е определил едностранно общ за гренадира и за дългоопашатата риба ОДУ, при положение че при подобни дела институциите на Съюза или са спазвали принципа на относителна стабилност на риболовните дейности, като са отчитали квотите на историческия улов на държавите членки, за да определят ОДУ, или не са определяли общ ОДУ при наличие на възражение от държава членка.

78 Така, най-напред, през 2011 г., след обсъждане на включването на нов вид — дънен морски костур, към ОДУ за морския костур, Комисията била взела предвид доводите на Федерална република Германия и на Република Естония за определянето на ОДУ за дънния морски костур. По-нататък, възнамерявайки да определи ОДУ за лаврака след 2012 г., Комисията, изправена пред възражение от няколко държави членки, сред които Ирландия, била посочила, че ОДУ за този вид ще бъде определен, като се вземе предвид историческото равнище на улов на всяка държава членка в съответствие с принципа на относителна стабилност на риболовните дейности, и била дала възможност на държавите членки свободно да договорят изгодно за всяка от тях споразумение. Накрая, отново в търсене на консенсус, Комисията насърчавала в продължение на много години Кралство Испания и Португалската република да сключат споразумение за определяне на ОДУ на сардината, което да е съобразено с принципа на относителна стабилност на риболовните дейности.

79 Съветът и Комисията считат, че третото основание трябва да бъде отхвърлено по същество.

Съображения на Съда

80 Що се отнася до принципа на равно третиране, трябва да се припомни, че според установената съдебна практика член 40, параграф 2, втора алинея ДФЕС във връзка с член 38, параграф 1, втора алинея ДФЕС, който забранява всякаква дискриминация в рамките на общата селскостопанска политика и общата политика в областта на рибарството, е само специфичен израз на общия принцип на равенство, който изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова разграничаване не е обективно обосновано (вж. в този смисъл решение от 14 ноември 2013 г., SFIR и др., C-187/12 — C-189/12, EU:C:2013:737, т. 48 и цитираната съдебна практика).

81 В случая следва да се припомни, че според Съвета определянето на общия за гренадира и за дългоопашатата риба ОДУ, както и невземането предвид на историческото равнище на улов, докладвано от Кралство Испания, е необходимо, за да се гарантира ефективна защита на гренадира в ситуация, която се характеризира с точно определени обстоятелства, както следва от точка 59 от настоящото решение.

82 Кралство Испания обаче не предоставя никакво доказателство за това, че цитираните от него в подкрепа на третото му основание примери се характеризират с идентични или сходни на припомнените в предходната точка от настоящото решение обстоятелства. По-специално Кралство Испания не е доказало, че в посочените като пример дела е твърде вероятно да са допуснати научни грешки в декларациите за улов на подлежащ на ОДУ вид, който по време на разтоварванията на суша може да бъде объркан с друг вид, който не подлежи на ОДУ.

83 Следователно третото основание също трябва да се отхвърли по същество.

84 Тъй като нито едно от изложените основания не е уважено, жалбата на Кралство Испания трябва да бъде отхвърлена изцяло.

По съдебните разноски

85 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Съветът е направил искане за осъждането на Кралство Испания и последното е загубило делото, то трябва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски. Комисията, която е встъпила в подкрепа на исканията на Съвета, съгласно член 140, параграф 1 от същия правилник следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Кралство Испания да заплати съдебните разноски.

3) Европейската комисия понася направените от нея съдебни разноски.

Подписи