Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

14 октомври 2014 година*

„Обжалване — Обща политика в областта на рибарството — Квоти за риболов — Спешни мерки, приети от Комисията — Извъндоговорна отговорност на Съюза — Член 340, втора алинея ДФЕС — Условия — Действителна и сигурна вреда — Субективни права на риболов“

По дело C-611/12 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 27 декември 2012 г.,

Jean-François Giordano, с местожителство в Сет (Франция), за който се явяват D. Rigeade и A. Scheuer, адвокати,

жалбоподател,

като другата страна в производството е:

Европейска комисия, за която се явяват A. Bouquet и D. Nardi, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: V. Skouris, председател, K. Lenaerts, заместник-председател, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, C. Vajda и S. Rodin, председатели на състави, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits (докладчик), J. L. da Cruz Vilaça и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: P. Cruz Villalón,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 20 март 2014 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: френски.

Решение

1 С жалбата си г-н Giordano иска отмяна на решение на Общия съд на Европейския съюз Giordano/Комисия (T-114/11, EU:T:2012:585, наричано по-нататък „обжалваното решение“), с което този съд е отхвърли иска му за поправяне на вредите, които той твърди, че е претърпял в резултат от приемането на Регламент (ЕО) № 530/2008 на Комисията от 12 юни 2008 година за установяване на извънредни мерки по отношение на риболова на червен тон с кораби с мрежи гъргър в Атлантическия океан, на изток от 45° западна дължина, и в Средиземно море (ОВ L 155, стр. 9).

Правна уредба

2 Целта на Регламент (ЕО) № 2371/2002 на Съвета от 20 декември 2002 година относно опазването и устойчивата експлоатация на рибните ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството (ОВ L 358, стр. 59; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 6, стр. 237) е да се установи многогодишен подход към управлението на риболова, така че да се гарантира в дългосрочен план жизнеспособността на този сектор.

3 Член 7 („Спешни мерки, приемани от Комисията“) от Регламент № 2371/2002 гласи:

„1. В случай че съществуват доказателства за наличието на сериозна заплаха за опазването на живите водни ресурси или за морските екосистеми, произтичащ[а] от риболовните дейности и изискващ[а] незабавна реакция, Комисията може, в отговор на надлежно аргументирано искане от държава членка или по собствена инициатива, да определи спешни мерки за период от най-много шест месеца. Комисията може да вземе ново решение за продължаване срока на действие на спешните мерки за максимален период от нови шест месеца.

2. Държавата членка изпраща искането едновременно до Комисията, до останалите държави членки и до заинтересованите регионални консултативни съвети. Те могат да представят на Комисията писмените си забележки в срок от пет работни дни считано от датата на получаване на искането.

Комисията се произнася по това искане в срок от петнадесет работни дни, считано от датата на получаване на искането, визирано в параграф 1.

3. Спешните мерки влизат в сила незабавно. Те се нотифицират на държавите членки и се […] публикуват в Официален вестник.

4. Заинтересованите държави членки могат да сезират Съвета за решението на Комисията в срок от десет работни дни считано от датата на получаване на нотификацията.

5. Съветът, който гласува с квалифицирано мнозинство, може да вземе различно решение в срок до един месец от датата, на която е сезиран“.

4 Член 20 („Разпределение на възможностите за риболов“) от Регламент № 2371/2002 гласи:

„1. Съветът, който взема решение при квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията, определя ограниченията на улова и/или на риболовното усилие, разпределението на възможностите за риболов между държавите членки, както и мерките, свързани с тези ограничения. Възможностите за риболов се разпределят между държавите членки по такъв начин, че да осигурят на всяка държава членка относителна стабилност на стопански риболов за всеки запас или риболовна зона.

2. Когато Общността определи нови възможности за риболов, Съветът взема решение за разпределението на въпросните възможности като взема предвид интересите на всяка държава членка.

3. Всяка държава членка решава за метода на разпределение на възможностите за риболов за корабите, плаващи под неин флаг, които възможности са ѝ отредени в съответствие с общностното законодателство. Държавата членка уведомява Комисията за определения метод на разпределение.

4. Съветът определя наличните възможности за риболов в общностните териториални води за трети страни и ги разпределя за всяка една от тях.

5. Държавите членки могат да разменят изцяло или частично възможностите си за риболов, които са им отредени, след уведомяване на Комисията“.

5 В този контекст е приет Регламент (ЕО) № 40/2008 на Съвета от 16 януари 2008 година относно установяване на възможностите за риболов за 2008 г. и свързаните с тях условия на определени рибни запаси и групи от рибни запаси, приложими във водите на Общността и за корабите на Общността във води, които подлежат на ограничения на улова (ОВ L 19, стр. 1).

6 Тези ограничения и количества са изменени с Регламент (ЕО) № 446/2008 на Комисията от 22 май 2008 година за адаптиране на определени квоти за червен тон за 2008 година съгласно член 21, параграф 4 от Регламент (ЕИО) № 2847/93 на Съвета относно установяването на система за контрол, приложима към общата политика в областта на рибарството (ОВ L 134, стр. 11).

7 На основание член 7 от Регламент № 2371/2002 Комисията приема на 12 юни 2008 г. Регламент № 530/2008.

8 Съображение 6 от Регламент № 530/2008 гласи:

„Данните, с които разполага, и информацията, получена от инспекторите на Комисията по време на мисиите им във въпросните държави членки, показват, че възможностите за риболов на червен тон в Атлантическия океан, на изток от 45 ° западна дължина, и в Средиземно море, разпределени на кораби с мрежи гъргър под флага на или регистрирани в Гърция, Франция, Италия, Кипър и Малта, ще се смятат за изчерпани, считано от 16 юни 2008 г. и че възможностите за риболов на посочения рибен запас от кораби с мрежи гъргър под флага на или регистрирани в Испания, ще се смятат за изчерпани на 23 юни 2008 г.“

9 Член 1 от посочения регламент предвижда:

„Считано от 16 юни 2008 г. се забранява риболовът на червен тон в Атлантическия океан, на изток от 45 ° западна дължина, и в Средиземно море от кораби с мрежи гъргър под флага на или регистрирани в Гърция, Франция, Италия, Кипър и Малта.

Считано от същата дата се забраняват също съхранението на борда, поставянето в садки за угояване или отглеждане, трансбордирането, прехвърлянето или разтоварването на суша на този рибен запас, уловен от посочените съдове“.

10 Член 2 от същия регламент гласи следното:

„Считано от 23 юни 2008 г. се забранява риболовът на червен тон в Атлантическия океан, на изток от 45° западна дължина, и в Средиземно море от кораби с мрежи гъргър под флага на или регистрирани в Испания.

Считано от същата дата се забраняват също съхранението на борда, поставянето в садки за угояване или отглеждане, трансбордирането, прехвърлянето или разтоварването на суша на този рибен запас, уловен от посочените съдове“.

11 Член 3 от Регламент № 530/2008 гласи:

„1. [Извън хипотезата по] параграф 2, считано от 16 юни 2008 г., операторите на Общността няма да приемат разтоварването на суша, поставянето в садки за угояване или отглеждане или трансбордирането във водите или пристанищата на Общността на червен тон, уловен в Атлантическия океан, на изток от 45 ° западна дължина, и в Средиземно море от кораби с мрежи гъргър.

2. До 23 юни 2008 г. се позволява разтоварването на суша, поставянето в садки за угояване или отглеждане или трансбордирането във водите или пристанищата на Общността на червен тон, уловен в Атлантическия океан, на изток от 45° западна дължина, и в Средиземно море от кораби с мрежи гъргър под флага на или регистрирани в Испания“.

Обстоятелства в основата на спора

12 Г-н Giordano е собственик на кораба „Janvier Giordano“ — плаващ под френски флаг кораб с мрежи гъргър, който извършва риболовна дейност в Средиземно море.

13 Съгласно нормативната уредба на Съюза Френската република разполага за 2008 г. с квота от 4 164 тона за риболов на червен тон, от които 90 % се падат на кораби с мрежи гъргър под френски флаг, извършващи риболов в Средиземно море.

14 В този контекст, с решение от 16 април 2008 г. френският министър на земеделието и риболова издава на жалбоподателя нарочно разрешение за риболов, което дава право на същия да улавя, държи, трансбордира, прехвърля, разтоварва на суша, превозва, съхранява и продава средиземноморски червен тон, в границите на възможностите за риболов, предоставени му под формата на индивидуална квота от 132,02 тона. Съгласно разрешението риболовът е позволен в периода от 1 април до 30 юни 2008 г.

15 Вследствие на приемането на Регламент № 530/2008, забраняващ улова на червен тон в Средиземно море, риболовният сезон за тази риба е прекъснат на 16 юни 2008 г. и в изпълнение на посочения регламент разрешението на жалбоподателя за риболов е отнето с решение от 16 юни 2008 г. на префекта на област Лангедок-Русийон.

16 Г-н Giordano сезира административните съдилища във Франция с искане за отмяна на споменатото решение. Както първоинстанционният административен съд в Монпелие, така и апелативният съд в Марсилия отхвърлят подадените от него жалби за отмяна, с мотива че въпросната забранителна мярка произтича от Регламент № 530/2008, а не от решението на префекта на област Лангедок-Русийон.

17 С решение AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153) Съдът постановява, че Регламент № 530/2008 е невалиден, доколкото, тъй като предвидените с него забрани са приети на основание член 7, параграф 1 от Регламент № 2371/2002, те влизат в сила, считано от 23 юни 2008 г., що се отнася до корабите с мрежи гъргър, които плават под испански флаг или са регистрирани в тази държава членка, и операторите от Общността, които са сключили договори с тях, докато тези забрани влизат в сила, считано от 16 юни 2008 г., що се отнася до корабите с мрежи гъргър, които плават под гръцки, френски, италиански, кипърски и малтийски флаг или са регистрирани в тези държави членки, и операторите от Общността, които са сключили договори с тях, без тази разлика в третирането да е обективно обоснована.

Производството пред Общия съд и обжалваното решение

18 На 25 февруари 2011 г. в секретариата на Общия съд постъпва подадената от г-н Giordano искова молба, с която той предявява иск за реализиране на извъндоговорната отговорност на Съюза, като търси обезщетение за вредата, претърпяна вследствие на приемането на Регламент № 530/2008.

19 След като в точка 12 от обжалваното решение припомня постоянната съдебна практика, съгласно която извъндоговорна отговорност на Съюза за противоправно поведение на органите му възниква при наличието на определени условия, Общият съд решава да провери най-напред дали жалбоподателят е доказал, че твърдяната от него вреда действително е настъпила.

20 Така в точка 18 от обжалваното решение Общият съд приема, че квотите не дават на риболовците никаква гаранция, че те ще могат да изчерпят предоставената им квота — квота, представляваща само теоретичната горна граница на улова, която в никакъв случай не може да бъде надхвърляна.

21 Поради това Общият съд приема, че доколкото жалбоподателят се е ограничил с това да заяви, че въведената с Регламент № 530/2008 забрана за риболов му е попречила в периода от 16 юни до 30 юни 2008 г. да извършва дейността си, твърдяната от него вреда в действителност не е настъпила.

22 Поради това той отхвърля иска, предявен от жалбоподателя, и го осъжда да заплати съдебните разноски.

Производството пред Съда и исканията на страните

23 Жалбоподателят иска от Съда:

— да отмени обжалваното решение,

— да установи, че в резултат от приемането на Регламент № 530/2008 жалбоподателят е претърпял вреда, за която следва да бъде обезщетен,

— да осъди Комисията да му заплати обезщетение в размер на 542 594 EUR и

— да осъди Комисията да заплати разноските, направени в първоинстанционното производство и в настоящото производство по обжалване.

24 Комисията иска от Съда:

— да отхвърли жалбата като недопустима,

— при условията на евентуалност, да отхвърли жалбата като неоснователна,

— отново при условията на евентуалност, да отхвърли иска за обезщетение и

— да осъди жалбоподателя да заплати разноските, направени в първоинстанционното производство и в настоящото производство по обжалване.

По жалбата

Доводи на страните

25 С първото основание за отмяна жалбоподателят твърди, че Общият съд е допуснал грешка, като е приел в точки 17—22 от обжалваното решение, че за Съюза не възниква извъндоговорна отговорност за противоправно действие, тъй като твърдяната вреда не е действителна и сигурна.

26 Първият довод на жалбоподателя по това основание е, че в точки 17—19 от обжалваното решение Общият съд е смесил въпроса дали вредата със сигурност е настъпила с този за нейния размер.

27 От една страна, действителният и сигурен характер на твърдяната вреда се дължал на това, че поради приемането на Регламент № 530/2008 жалбоподателят е трябвало да спре риболовната си дейност преди датата, на която нормално е трябвало да приключи риболовният сезон, и от друга страна, определянето на размера на вредата по необходимост било хипотетично, доколкото количеството риба, което жалбоподателят е можел да улови, не било известно.

28 Вторият довод на жалбоподателя по това основание е, че той е претърпял необичайна и специфична вреда. Вредата била необичайна, поради факта че размерът ѝ съответствал на половината от очаквания оборот, а специфична — доколкото увредени били само определен брой представители на съответната професионална група.

29 На първо място Комисията смята, че твърдението за наличие на първото основание за отмяна трябва да се отхвърли като недопустимо, тъй като преценката дали е налице действителна и сигурна вреда е фактическа преценка извън осъществявания от Съда контрол от правна страна.

30 На второ място Комисията счита за неоснователно твърдението за наличие на първото основание за отмяна.

Съображения на Съда

По допустимостта

31 Що се отнася до първия довод по първото основание, същият е допустим, доколкото жалбоподателят иска от Съда да се произнесе по това дали Общият съд е допуснал грешка по въпроса за квалифицирането на твърдяната вреда като действителна и сигурна във връзка с ангажирането на извъндоговорната отговорност на Съюза (вж. в този смисъл решения Archer Daniels Midland/Комисия, C-510/06 P, EU:C:2009:166, т. 105 и Комисия/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, т. 191).

32 Поради това повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост трябва да се отхвърли във връзка с този първи довод.

33 Що се отнася до втория довод по първото основание, следва да се приеме, че той не отговаря на изискванията за допустимост при обжалване на съдебни актове на Общия съд, доколкото, като излага поредица от аргументи в подкрепа на твърдението си, че е претърпял необичайна и специфична вреда, жалбоподателят всъщност иска преразглеждане на подадената пред Общия съд искова молба (вж. в този смисъл решения Interporc/Комисия, C-41/00 P, EU:C:2003:125, т. 16 и Reynolds Tobacco и др./Комисия, C-131/03 P, EU:C:2006:541, т. 50).

34 Поради това този довод трябва да бъде отхвърлен като недопустим.

По съществото на спора

35 Съгласно установената съдебна практика Съюзът носи извъндоговорна отговорност по смисъла на член 340, втора алинея ДФЕС при наличието на съвкупност от условия, а именно противоправно поведение на институция на Съюза, наличие на вреда и причинно-следствена връзка между поведението на институцията и твърдяната вреда (решение Agraz и др./Комисия, C-243/05 P, EU:C:2006:708, т. 26 и цитираната съдебна практика).

36 За да е изпълнено условието за наличие на вреда, вредата, чието поправяне се иска, трябва да е действителна и сигурна, обстоятелства, които жалбоподателят следва да докаже (решение Agraz и др./Комисия, EU:C:2006:708, т. 27 и цитираната съдебна практика).

37 В случая Общият съд приема, в точки 17—19 от обжалваното решение, че твърдяната от жалбоподателя вреда, състояща се в частта от индивидуалната му риболовна квота, неуловена и непродадена поради забраната за улов на червен тон, считано от 16 юни 2008 г., отразява само една хипотетична ситуация и не би могла да се счита за действителна и сигурна.

38 По-точно, Общият съд постановява, че разпределянето на квоти не дава никаква гаранция на жалбоподателя, че той ще може напълно да изчерпи индивидуалната си квота, доколкото последната представлява теоретична горна граница на улова, както и че при всички положения не е било изключено жалбоподателят да не успее да усвои квотата си, по независещи от волята му причини, дори да е извършвал риболов до 30 юни 2008 г.

39 Следва да се констатира, че по този начин Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото.

40 По-конкретно, като се ограничава, видно от точка 18 от обжалваното решение, с това да изтъкне неправилността на изходната теза, че жалбоподателят е притежавал право на риболов и задължително е щял да изчерпи квотата си, Общият съд е допуснал грешка при преценката дали е изпълнено условието за наличие на вреда. Всъщност, от една страна, наличието на право, предоставено на частноправните субекти с правна норма, няма отношение към наличието на твърдяната вреда, а е условие, което трябва да бъде изпълнено, за да се констатира достатъчно съществено нарушение на такава норма от страна на институция на Съюза, което е основание за извъндоговорната отговорност на Съюза. От друга страна, отказът на Общия съд да приеме тезата на жалбоподателя, че той е щял да изчерпи квотата си, има значение само когато се преценява обемът на твърдяната вреда, а не дали тя е настъпила, като констатацията за сигурност на вредата не се поставя под съмнение от несигурността по отношение на точния ѝ обем (вж. в този смисъл решение Agraz и др./Комисия, EU:C:2006:708, т. 36).

41 Ето защо обжалваното решение следва да се отмени, без да се разглеждат останалите основания на жалбата.

По иска пред Общия съд

42 Съгласно член 61, първа алинея, второ изречение от Статута на Съда на Европейския съюз този съд може в случаите на отмяна на обжалваното съдебно решение сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.

43 В случая Съдът счита, че фазата на производството по иска, предявен от г-н Giordano пред Общия съд, му позволява сам да постанови окончателно решение по делото.

44 Както бе припомнено в точка 35 от настоящото решение, възникването на извъндоговорна отговорност на Общността зависи от изпълнението на определени условия. Сред тези условия — в случаите когато се разглежда незаконосъобразността на даден правен акт — е наличието на достатъчно съществено нарушение на правна норма, която има за цел да се предоставят права на частни лица (решение Комисия/Schneider Electric, EU:C:2009:459, т. 160).

45 В случая г-н Giordano изтъква, на първо място, че Комисията е нарушила член 7, параграф 1 от Регламент № 2371/2002, като е приела Регламент № 530/2008, без да е разполагала с доказателства за надхвърляне на квотата, предоставена за 2008 г. на плаващите под френски флаг кораби.

46 В това отношение следва да се отбележи, че този довод почива на изходната теза, че за да приеме спешни мерки, Комисията трябва да докаже, че предоставената квота действително е била надхвърлена. Тази теза обаче е погрешна. Всъщност съгласно самия текст на член 7, параграф 1 от Регламент № 2371/2002 Комисията може да определи такива мерки от момента, в който съществуват доказателства за наличието на „сериозна заплаха за опазването на живите водни ресурси или за морските екосистеми, произтичащ[а] от риболовните дейности и изискващ[а] незабавна реакция“, без да трябва да изчаква предоставената квота да бъде надхвърлена. Както обаче Съдът отбелязва в точки 63—65 от решение AJD Tuna (EU:C:2011:153), различни съображения на Регламент № 530/2008 съдържат съвкупност от данни, чиято вярност г-н Giordano не е оспорил и които достатъчно убедително сочат, че в случая подобна сериозна заплаха съществува.

47 На второ място, г-н Giordano поддържа, че с приемането на Регламент № 530/2008 дейността му е била ограничена по начин, несъвместим с правото му да упражнява професионалната си дейност, така както то е гарантирано с член 15 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), и с правото му на собственост, гарантирано с член 17, първа алинея от Хартата.

48 В това отношение следва да се подчертае, че притежанието на право на риболов и на квота, отпусната от компетентната държава членка за даден риболовен сезон, не дава на г-н Giordano, противно на поддържаното от него, право при всички положения да изчерпи тази квота.

49 Важно е и да се припомни, че както Съдът е постановил, правото на свободно упражняване на професионална дейност не е абсолютно, а трябва да се разглежда във връзка с обществената му функция (вж. в този смисъл решение FIAMM и др./Съвет и Комисия, C-120/06 P и C-121/06 P, EU:C:2008:476, т. 183 и цитираната съдебна практика). Така съгласно член 52, параграф 1 от Хартата ограничения при упражняването на тази свобода са възможни, стига да са предвидени в закон и при спазване на принципа на пропорционалност да са необходими и действително да отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора (вж. в този смисъл решение Digital Rights Ireland и др., C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, т. 38).

50 В случая Регламент № 530/2008 безспорно отговаря на преследвана от Съюза цел от общ интерес, а именно да се избегне, съгласно член 7, параграф 1 от Регламент № 2371/2002, сериозна заплаха за опазването и възстановяването на ресурсите от червен тон в източната част на Атлантическия океан и в Средиземно море. Освен това, предвид точки 77—85 от решение AJD Tuna (EU:C:2011:153), следва да се констатира, че забраняващите риболова мерки, съдържащи се в Регламент № 530/2008, не са явно неподходящи от гледна точка на необходимото за постигането на тази цел от общ интерес и следователно са в съответствие с принципа на пропорционалност.

51 На трето място, г-н Giordano поддържа, че с приемането на Регламент № 530/2008 са нарушени принципите на правна сигурност и на оправдани правни очаквания, тъй като този регламент слага край на риболовния сезон за червения тон, считано от 16 юни 2008 г., докато първоначално уловът на тази риба е бил разрешен във Франция до 30 юни 2008 г.

52 Както обаче Съдът вече е отбелязал, възможността да се приемат мерки, вследствие на които риболовният сезон да приключи преди датата, на която нормално е трябвало да стане това, е предвидена в член 7, параграф 1 и член 26, параграф 4 от Регламент № 2371/2002 (решение AJD Tuna EU:C:2011:153, т. 75). При това положение общностните оператори, чиято дейност се състои в улов на червен тон, не могат да се позовават на принципа на правна сигурност или на принципа на защита на оправданите правни очаквания, тъй като са в състояние да предвидят приемането на подобни мерки (вж. в този смисъл решение AJD Tuna EU:C:2011:153, т. 75).

53 От горните съображения следва, че г-н Giordano не е доказал наличието на достатъчно съществено нарушение на правна норма, която има за цел да се предоставят права на частноправните субекти.

54 След като едно от условията, за да възникне отговорност за Съюза, не е изпълнено, искът трябва да се отхвърли като неоснователен, без да е нужно да се проверява дали в случая са налице останалите условия.

По съдебните разноски

55 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 2 от този правилник, приложим по силата на член 184, параграф 1 от него към производството по обжалване на съдебни актове на Общия съд, когато има няколко загубили делото страни, Съдът взема решение по разпределянето на съдебните разноски.

56 След като жалбата на г-н Giordano е уважена, но искът му за обезщетение е отхвърлен, г-н Giordano и Комисията следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **Отменя решение на Общия съд на Европейския съюз Giordano/Комисия (T-114/11, EU:T:2012:585).**

2) **Отхвърля иска за обезщетение, предявен от г-н Jean-François Giordano по дело T-114/11.**

3) **Г-н Jean-François Giordano и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи